



De la tragedia griega a los tiempos mejores

DIAGNÓSTICO Y PROYECCIÓN 2012-2018

Klaus Schmidt-Hebbel

EDICIONES
EL LIBERO

*De la tragedia griega
a los tiempos mejores:
Diagnóstico y proyección 2012-2018*

Klaus Schmidt-Hebbel

Edición y textos adicionales
Marcela Vélez-Plickert

EDICIONES
EL LIBERO

De la presente edición
© El Líbero
1ª edición en español en El Líbero, 2017

EDICIONES
EL LIBERO

Dirección de Publicaciones
Av. El Bosque Central 77 oficina 4
Las Condes, Santiago, Chile
Teléfono (56-2) 29066113
www.ellibero.cl

ISBN: 978-956-9981-05-0
Diseño & diagramación: Huemul Estudio
Impresión: Almpresores
Edición y textos adicionales: Marcela Vélez-Plickert

*Esta publicación no puede ser reproducida o transmitida,
mediante cualquier sistema — electrónico, mecánico,
fotocopiado, grabación o de recuperación o de
almacenamiento de información — sin la expresa
autorización de El Líbero.*

De la tragedia griega a los tiempos mejores:

Diagnóstico y proyección 2012-2018

Klaus Schmidt-Hebbel

Agradecimientos

He incurrido en numerosas deudas con personas que han colaborado en la preparación de los 50 ensayos originales y, luego, en su revisión y reunión en este libro.

Agradezco a Juan Jaime Díaz, subdirector de El Mercurio, su invitación a contribuir una columna “De Puño y Letra” a la sección de Economía y Negocios de El Mercurio, que me extendió a inicios de 2012. Doy gracias a Marisa Cominetti, coordinadora periodística de Economía y Negocios, quien ha revisado acuciosamente mis columnas, gráficos y cuadros, identificando con ojo clínico ocasionales errores y omisiones. Estoy en particular deuda con Cristián Zegers, director de El Mercurio, quien autorizó la publicación en este libro de las versiones revisadas de mis ensayos publicados originalmente en el diario.

Mis sucesivos ayudantes de investigación han reunido los datos, corrido ocasionales regresiones y preparado gráficos y cuadros. Agradezco a Juan Carlos Tello, Gustavo González, Martín Carrasco e Isaac Martínez sus buenas sugerencias y su paciente y talentosa dedicación estadística.

Con Greta Niehaus, mi mujer, he incurrido en una deuda particular. Le agradezco sus frecuentes revisiones de mis ensayos, enfocadas en la necesaria tarea de equilibrar el análisis duro y la crítica directa con la mesura y el respeto a personas e instituciones.

La propuesta de este libro nació en conversaciones que sostuve con Carlos Kubick, gerente general de El Líbero, a las cuales pronto se sumó su director, Eduardo Sepúlveda. A ambos agradezco su entusiasmo por acoger este libro en Ediciones El Líbero.

Marcela Vélez-Plickert fue la editora de este libro, seleccionando, editando y ordenando mis ensayos originales en el formato final publicado aquí. Agradezco a Marcela su creatividad y dedicación al servicio de este proyecto; empujándome además a cumplir con los apretados plazos disponibles. Estoy en deuda con Hue-mul Estudio por su excelente diagramación. También agradezco a Isaac Martínez su revisión bibliográfica y editorial.

Finalmente, quiero mencionar mi deuda con decenas de personas con quienes he conversado y de quienes he aprendido mucho de lo expuesto en mis ensayos. Agradezco aquí – así, en forma genérica – a todos ellos su valioso tiempo. En forma particular reconozco al final de algunos textos a aquellos con quienes la deuda es mayor.

Klaus Schmidt-Hebbel D.
Santiago, abril de 2018

Índice

1. EUROPA: DE LA CAÍDA DEL MURO AL BREXIT 17

A 25 años de la caída del Muro de Berlín:

De Honecker a Merkel y Gauck, pasando por Chile (Historia de tres sincronías) 18

¿Quo Vadis, Europa? 23

ελληνική τραγωδία (La tragedia griega) 27

No Grexit. Yes Brexit? UK: Break it? EU: Make it? 31

2. EN DEFENSA DE LA GLOBALIZACIÓN 39

Integración económica de Chile al mundo: logros y retos 40

Chile mejor con TPP 44

Sí a la globalización 49

La globalización, Chile y la Unión Europea 53

Nueva Zelanda: Kia Ora Aotearoa! 58

Integración, relaciones exteriores y seguridad nacional de Chile 63

3. DIAGNÓSTICO LOCAL Y PROPUESTAS DE REFORMAS 69

El crecimiento económico de Chile 70

Crisis energética y cuidado del medio ambiente 75

95 propuestas para un Chile mejor 79

Instituciones, desarrollo integral y cambio institucional 83

¿Políticas industriales selectivas para Chile? 87

Emprendimiento e innovación: logros y retos de Chile 91

Sobre la discusión de una nueva Ley de Partidos Políticos 95

4. GUÍA PARA EL GOBIERNO DE BACHELET 99

Carta abierta a la futura Presidenta de Chile 100

Del 1914 al 2014: Lecciones del Mundo para Chile 104

Segunda carta abierta a la presidenta Bachelet 109

El ABC de Sudamérica: ¿Está convergiendo Chile a Argentina y Brasil? 112

5. CRECIMIENTO E INDUSTRIALIZACIÓN 121

Crecimiento cero 122

A reindustrializar Chile - con las políticas correctas 128

Crecimiento de Chile: Condiciones externas e internas; ciclo y tendencia 133

Volver a Crecer 137

6. INSTITUCIONALIDAD Y POLÍTICA FISCAL 143

Austeridad e institucionalidad fiscal 144

Un Consejo Fiscal: pieza clave en la institucionalidad fiscal moderna 148

¿Por qué debe avanzar Chile hacia un Consejo Fiscal 2.0? 150

La debilitada institucionalidad fiscal de Chile 152

Chile: enfriamiento polar y calentamiento fiscal 155

Precio del cobre, crecimiento de Chile y presupuesto fiscal 2016 160

Presupuesto fiscal 2017, proyecciones 2018-2020 y sus implicancias

para la política fiscal de un gobierno futuro 165

7. REFORMAS TRIBUTARIAS 173

Una reforma tributaria para Chile 174

Chile necesita una Ley Única de Incentivos Tributarios a las Donaciones 178

La reforma tributaria: carta abierta al Senado 182

Propuesta para una verdadera reforma tributaria: 2ª carta abierta al Senado 187

8. EJES PARA UNA REFORMA PREVISIONAL 195

Las AFP, la defensa de los intereses de los afiliados y el
gobierno corporativo de las empresas en Chile 196

Propuestas para una reforma al sistema previsional de Chile 200

Informe Comisión Bravo: lo bueno, lo malo, lo vacuo y lo hilarante 206

Mejorar sustentablemente las pensiones: ahora y en el futuro 210

Competencia en las AFP y propuestas de reformas 214

¿Mejores pensiones? No con las propuestas del Gobierno, sí con las de CAP-CPC 220

9. DROGAS, DELINCUENCIA Y TERRORISMO:

AMENAZAS PENDIENTES 231

Delincuencia en Chile 232

El mundo debería legalizar las drogas 236

Chile en llamas I 241

Chile en llamas II 244

10. VOLVER A CRECER Y RETOMAR LA SENDA

AL DESARROLLO INTEGRAL 251

“La tarea número uno es crecer, todo lo demás es música” 252

Bachelet II: malas reformas y Estado ineficaz 258

El irresponsable legado fiscal de Bachelet II 262

Vendrán tiempos mejores 266

BIBLIOGRAFÍA 273

PERSONAS QUE APARECEN EN ESTE LIBRO 285

1. Europa: de la caída del muro al Brexit

La transformación europea y su impacto y lecciones para Chile

Pocos eventos históricos han entregado tantas lecciones y pistas sobre el camino correcto para avanzar al desarrollo de las sociedades como la caída del Muro de Berlín. En su análisis, publicado al cumplirse 25 años de este hito, Klaus Schmidt-Hebbel destaca conclusiones que bien podrían configurar un “Manual de Buen Gobierno”.

“La RDA encarceló exitosamente a su población entera detrás del muro, violando todos sus derechos humanos, imponiendo una economía estatista que distribuía igualitariamente la pobreza... exceptuando a la clase dominante”, afirma el autor, quien no deja de destacar que la ex colonia soviética aún tiene fanáticos en Chile. Lo incomprensible es que los regímenes comunistas tengan aún adherentes, a pesar de los 110 millones de personas que murieron en sus manos durante el siglo XX.

Este análisis sirve de arranque para un capítulo en el cual se aborda el fracaso de la receta estatista, promulgada por el socialismo real; y que se ve agravado en su resultado cuando se combina con instituciones débiles, que facilitan un alto nivel de corrupción.

Estatismo y corrupción constituyen el cóctel peligroso que llevó a Grecia a convertirse en el primer país de la Unión Europea en caer en default. La crisis de deuda griega, que además fue (y sigue siendo) una crisis política y social, amenazó con fracturar a la Eurozona.

Ya en 2015, a propósito de la discusión del tercer rescate para este país, el autor alertaba de la necesidad de que Grecia deje la moneda única. También rescataba

varias lecciones para Chile, como el costoso daño de la corrupción y el freno que puede suponer en los esfuerzos por el desarrollo; el peligroso atractivo del populismo para el electorado en tiempos de crisis; y la importancia de que las políticas públicas tengan sustento técnico.

Tres años después, Grecia sigue dependiendo del salvavidas europeo. Curiosamente, los griegos encontraron en los británicos aliados inesperados. El voto a favor del Brexit en 2016 sacudió los cimientos de la Unión Europea, llevando a los líderes del bloque a descartar cualquier posibilidad de presionar a Grecia fuera del euro.

Schmidt-Hebbel aborda las graves consecuencias del voto británico y advierte que, a la larga, podría llevar al quiebre del Reino Unido, así como incentivar a otros países de la UE a seguir los mismos pasos. Pero el autor también cree que el Brexit ha creado un escenario de oportunidad para que la UE se fortalezca.

A 25 años de la caída del Muro de Berlín: De Honecker a Merkel y Gauck, pasando por Chile (Historia de tres sincronías) (11 de noviembre 2014, *El Mercurio*)

Dedicado a Joachim Gauck, Angela Merkel y Mikhail Gorbachov.

Hace 25 años fue derribado el Muro de Berlín. Y luego fue demolida la Cortina de Hierro, la valla alambrada de miles de kilómetros que encerraba a cientos de millones de personas en la Unión Soviética y sus colonias en Asia y Europa. El clamor por libertad, bienestar y derechos humanos de sus pueblos, unido a la decisión humanista de Mikhail Gorbachov, llevó a la mayor y más veloz implosión de un imperio totalitario en la historia universal.

La “República Democrática Alemana” o RDA (que no fue ni república ni democrática ni alemana; solo fue la “joya en la corona” de la URSS) estuvo gobernada por la oligarquía comunista del partido SED, encabezada por la pareja Honecker. Erich construye el Muro de Berlín en 1961, dando la orden de asesinar a toda persona que intentara pasarlo. Cientos son fusilados en el intento de traspasar el mayor monumento histórico al comunismo, mientras pocos alcanzan la libertad. Erich, el gran constructor, es premiado con el cargo de supremo dictador, que ejerce entre 1971 y 1989.

Margot, socia conyugal de Erich, es la ministra de Educación de la RDA entre 1963 y 1989, imponiendo el entrenamiento militar obligatorio a los escolares de 15 años, forzando las adopciones obligatorias de hijos de disidentes y prohibiendo el acceso a la universidad de los disidentes, entre los que se encuentra el presidente de Alemania, Joachim Gauck. Después de su expulsión por el propio SED en plena disolución del régimen totalitario, Erich y Margot comienzan un periplo de huidas, asilos políticos y extradiciones, que los lleva por Moscú, Berlín y Santiago, donde Erich fallece en 1994. Margot lo sobrevive hasta la fecha.

¿Qué fue la RDA? Constituyó la continuación del nazismo bajo otro signo ideológico. Para la URSS previa a Gorbachov, fue una colonia ejemplar, practicando un totalitarismo extremo. La RDA encarceló exitosamente a su población entera detrás del muro, violando todos sus derechos humanos, imponiendo una economía estatista que distribuía igualitariamente la pobreza entre casi todos sus habitantes, exceptuando a la clase dominante: la reducida nomenclatura que gozaba de extraordinarios privilegios económicos y políticos.

Al cabo de 40 años de la RDA, los alemanes orientales, al igual que los polacos, checos, húngaros, rusos y tantos otros pueblos, hartos de su explotación, y a través de crecientes protestas pacíficas que contaban con la venia de Gorbachov, echaron abajo sus dictaduras opresoras. Millones de explotados y perseguidos derribaron el muro de Berlín y los miles de kilómetros de la Cortina de Hierro, en aquellos breves meses de los años 1989 y 1990.

¿Qué quedó de la RDA? Después de la unificación alemana ocurrida en octubre de 1990, bajo el clamor de “NOSOTROS somos el pueblo” (no lo son los dictadores del proletariado), simplemente no quedó nada. Absolutamente nada. NICHTS. La unificación significó que, a través de elecciones democráticas, el pueblo alemán oriental votó por hacer suya la organización política, económica y social que caracteriza a la democracia liberal y social de la República Federal Alemana. Escasos son hoy los vestigios de la pasada pesadilla totalitaria.

Por cierto, sobreviven los amargos recuerdos y las secuelas síquicas de los millones que fueron violados en sus derechos humanos, tan bien reflejados en la película “La vida de los otros”. Porque el costo humano de los “socialismos reales” – al igual que el costo humano de los regímenes nazi, fascista y de otras dictaduras de derecha – ha sido inmenso e irreparable. 169 millones de seres humanos fueron víctimas de asesinatos masivos (incluyendo genocidios) cometidos por las dictaduras del siglo XX; de estos, 110 millones fueron liquidados en regímenes comunistas (Cuadro 1.1).

Cuadro 1.1
Asesinatos masivos cometidos por las dictaduras del siglo XX, 1900-1987
(Millones de personas)

Régimen	Años	Total
Unión Soviética	1900-87	61,9
China (Rep. Popular)	1900-87	35,2
Alemania (Hitler)	1933-45	20,9
China (Kuomintang)	1928-49	10,1
Japón (Imperial)	1936-45	6,0
China (Maoístas)	1923-49	3,5
Camboya	1975-79	2,0
Turquía (Imp Otomano)	1909-18	1,9
Vietnam	1945-87	1,7
Polonia	1945-48	1,6
Pakistán	1958-87	1,5
Yugoslavia (Tito)	1944-87	1,1
Corea del Norte	1948-87	1,7
México (Revolución)	1900-20	1,4
Rusia (Imperial)	1900-17	1,1
China (Guerreros)	1917-49	0,9
Turquía (Atatürk)	1919-23	0,9
Reino Unido (Imperio)	1900-48	0,8
Portugal (Dictadura)	1926-82	0,7
Indonesia (Dictadura)	1965-87	0,7
Otros	1900-87	2,8
Total Mundial	1900-87	169,2

Fuente: Rummel (1994).
Nota: en rojo los regimenes comunistas.

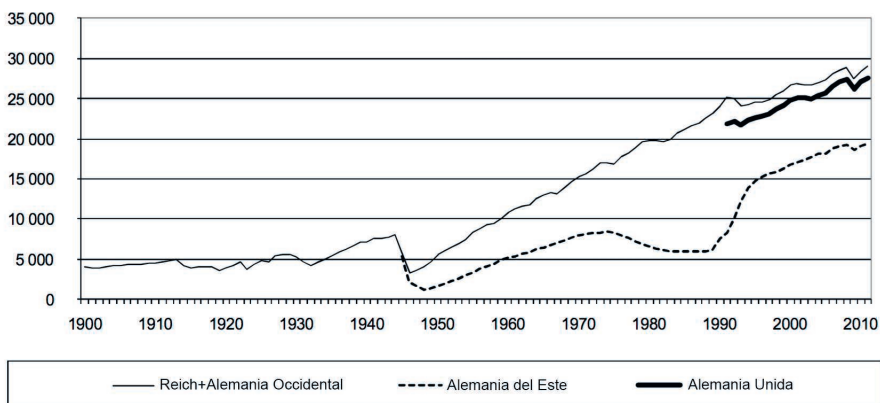
El costo socioeconómico de los socialismos reales queda reflejado en décadas de estancamiento económico y pobreza generalizada. La experiencia de las dos Alemanias constituye el caso comparativo por excelencia, porque ambas partieron en condiciones igualmente pobres al término de la Segunda Guerra Mundial, compartiendo idioma, cultura e historia comunes. Mientras que Alemania occidental se desarrollaba aceleradamente en democracia y en una economía social de mercado, Alemania oriental quedó congelada en una economía socialista y totalitaria. De hecho, entre 1944 y 1989 el crecimiento del PIB por habitante de la RDA fue nulo. En 1990, el año de la unificación alemana, el PIB por habitante de Alemania oriental había descendido a un 31% del PIB por habitante de Alemania occidental.

Con reformas estructurales profundas, que transformaron una economía de planificación central y propiedad estatal en una economía de mercado y propiedad privada, la brecha socioeconómica entre el este y el oeste se ha ido cerrando gradualmente. Así, el PIB por habitante del este ya alcanza en el año 2012 un 71% del PIB por habitante del oeste (Gráfico 1.1). Alemania Federal paga la factura del esfuerzo de sacar a la ex RDA del subdesarrollo comunista, habiendo desembolsado en casi tres décadas más de €2 billones de euros (que equivalen a la mitad del PIB anual de Alemania unificada). Alemania Federal financia inversión, educación, subsidios y transferencias en Alemania oriental – incluyendo las pensiones de los ex dictadores de la RDA radicados en Chile.

Gráfico 1.1

Evolución del PIB por habitante en Alemania, 1900-2010

(Euros de 1995)



Fuente: Blum (2011).

Por ironía de la historia, el pago de esta gigantesca cuenta corresponde a los alemanes occidentales, con un gobierno encabezado desde 2005 por la canciller Angela Merkel (hija de un pastor luterano radicado en la RDA) y un Estado encabezado por el presidente Joachim Gauck (un ex pastor luterano en la RDA). Merkel y Gauck fueron líderes de los movimientos populares que derribaron el muro. Antes de ello, Gauck y su familia fueron perseguidos por el totalitarismo comunista. Así como – primera sincronía que quiero destacar – la presidenta Bachelet fue perseguida por la dictadura chilena.

¿Tuvo algo de bueno la RDA? Sí, para los 3.000 o más chilenos, quienes, huyendo de la persecución y la violación de sus derechos humanos bajo la dictadura chilena, fueron acogidos por la RDA como refugiados políticos. Aunque la RDA recibió a pocos chilenos – no más del 2% del total de refugiados, porque la mayoría se asiló en países democráticos y capitalistas – debe reconocerse este hecho.

Por cierto, “los chilenos que llegamos a la RDA recibimos muchos privilegios. Apenas llegamos nos dieron casas amobladas; no sabíamos que eso era algo por lo que los ciudadanos alemanes tenían que esperar años” (Rodríguez, 02 de noviembre de 2014). Por supuesto, la entrega de dichos privilegios se hacía a cambio de una lealtad ciega a la dictadura del SED, basada en un contrato implícito firmado por los exiliados, que requería de ellos denunciar la dictadura de Pinochet, mante-

ner silencio respecto de las violaciones de los derechos humanos en la RDA y usar el lenguaje políticamente correcto de su régimen (por ej., evitar el término “Muro de Berlín”, suplantándolo por “barrera de protección antifascista”).

Hasta ahora, son pocos los ex exiliados chilenos en las dictaduras comunistas que se han referido críticamente al carácter totalitario de los países que los acogieron. Una de las notables excepciones es Roberto Ampuero, quien acaba de publicar “Detrás del Muro”, su magnífica autobiografía novelada. La gran mayoría de los ex exiliados en los regímenes comunistas sigue callando, porque es tuerta en su ojo derecho. Así como es tuerto – segunda sincronía –, pero en su ojo izquierdo, aquel grupo de chilenos que firmaron su propio contrato implícito con nuestra dictadura criolla.

Finalmente, la tercera y más notable sincronía histórica, en 1989-1990, es el derrumbe completo del régimen totalitario de la RDA y la unificación alemana, que ocurren simultáneamente con la transición ordenada desde el régimen militar a la democracia en Chile. Ello es parte de un extraordinario renacimiento de la democracia en el mundo, cuando pasamos rápidamente de 50 naciones en democracia en el año 1988 a 78 países democráticos en 1992. La Caída del Muro fue un hito excepcional en la historia de la humanidad, que debería inspirar urgentes transiciones democráticas en tantas dictaduras que aún sobreviven, como China, Corea del Norte y Cuba.

¿Quo Vadis, Europa? (10 de abril 2012, *El Mercurio*)

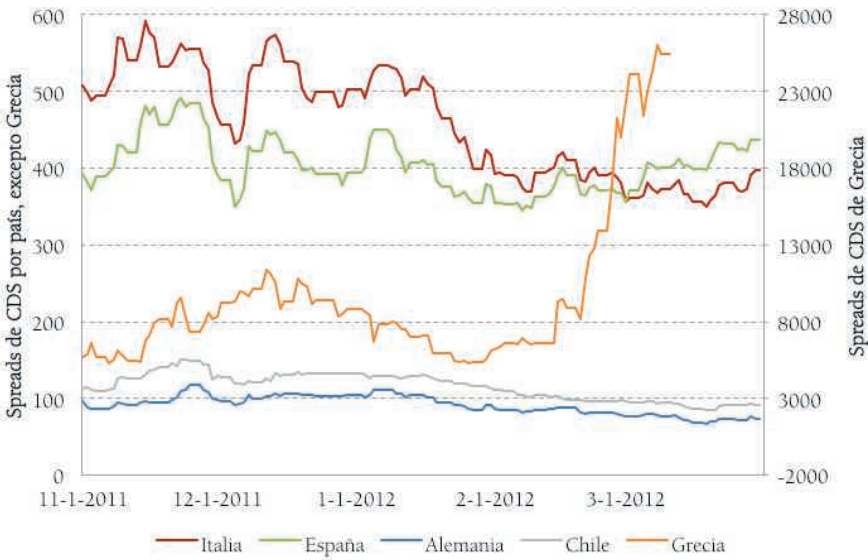
Hace un mes se realizó el segundo rescate financiero de Grecia por el FMI y la Unión Europea (UE). El nuevo crédito, equivalente a 57% del PIB griego, se concedió al cumplirse dos condiciones claves. Primero, la gran mayoría de tenedores privados de deuda griega aceptó una reducción “voluntaria” del valor de dicha deuda (perdieron un 54% del valor nominal de los bonos y más aún en valor presente). Segundo, Grecia aceptó las condiciones de ajuste fiscal exigidas por ambas instituciones.

¿Qué ha cambiado con este nuevo rescate de Grecia? Por el lado positivo, ha traído un alivio para Grecia y ha permitido continuar la recuperación de los mercados financieros mundiales. Esta recuperación había comenzado a fines de 2011, gatillada por la masiva concesión de créditos del Banco Central Europeo (BCE) a

los bancos de la eurozona, a tres años plazo y una tasa del 1%. Con esta inyección de liquidez, por más de €1 billón, ha vuelto algo la calma a la banca europea y a los mercados de deuda. Las primas de instrumentos de cobertura de riesgo (CDS) de bonos soberanos han caído en muchos países, incluidos los más solventes, como Alemania y Chile (Gráfico 1.2). A fines de marzo, el spread del CDS de deuda chilena está en 92 puntos base, apenas 18 puntos por encima del bono alemán. El rally en renta variable también ha sido global. Las bolsas de Estados Unidos, Alemania y Chile han rentado entre un 8% y un 20% entre octubre de 2011 y marzo de 2012 (Gráfico 1.3).

Gráfico 1.2

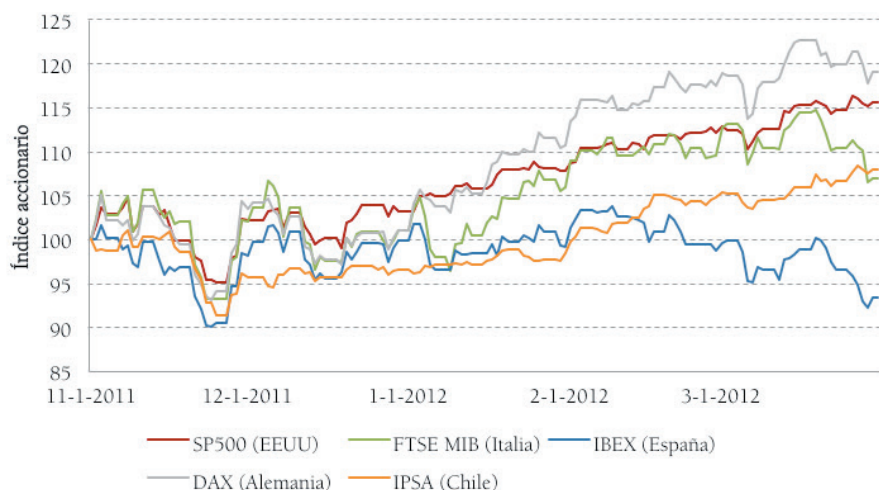
Spreads de CDS de deuda soberana a cinco años de países seleccionados



Fuente: Bloomberg.

Nota: los valores para Italia, España, Alemania y Chile siguen la escala del eje izquierdo, mientras que los valores para Grecia siguen la escala del eje derecho.

Gráfico 1.3
Índices accionarios de países seleccionados



Fuente: Bloomberg.

Nota: base 01/11/2011 = 100.

Pero el rescate griego no ha cambiado las condiciones estructurales de Grecia. La economía helénica sigue siendo insolvente, con una recesión que se proyecta hasta 2014, un déficit público de 6% del PIB en 2016 y una deuda que crecerá hasta 170% del PIB en 2016 (Gráfico 1.4). Por eso los mercados transan los bonos griegos a un 80% de descuento.

Para Europa y el mundo el problema no es Grecia (tampoco lo es Portugal), sino, por su tamaño, es España e Italia. En 2011 la preocupación estaba más centrada en Italia que en España. Pero en los dos últimos meses los spreads de CDS de deuda de España han escalado hasta los 440 puntos base, mientras que los spreads italianos han caído debajo de los 400 puntos base. Mientras las bolsas del mundo han continuado su racha alcista, el IBEX de España ha perdido 10% de su valor desde febrero. Ello refleja las dificultades políticas del gobierno de Rajoy para implementar el ajuste fiscal requerido por la UE, debiendo enfrentar a autonomías, indignados, empleados públicos, desempleados y sindicatos. También refleja que España no crecerá entre 2011 y 2014, con un desempleo actual que es récord mundial (24%) y va en aumento, y con una senda de déficits públicos que elevará la deuda actual de 175% del PIB a un 185% en 2016 (Gráfico 1.5).

Gráfico 1.4

Proyecciones de crecimiento, déficit y deuda para Grecia, 2011-2016



Fuente: Oxford Economics.

Nota: el crecimiento del PIB y el déficit fiscal siguen la escala del eje izquierdo, mientras que la deuda del gobierno sigue la escala del eje derecho.

Gráfico 1.5

Proyecciones de crecimiento, déficit y deuda para España, 2011-2014



Fuente: Oxford Economics.

Nota: el crecimiento del PIB y el déficit fiscal siguen la escala del eje izquierdo, mientras que la deuda del gobierno sigue la escala del eje derecho.

Los cuatro países mediterráneos enfrentan cinco enormes dificultades: una situación fiscal frágil o insostenible; la membresía en la zona euro que impide la devaluación cambiaria; rigideces en mercados de productos y laborales que dificultan el ajuste y frenan el crecimiento; un sistema financiero débil; y gran oposición a ajustes fiscales y reformas estructurales. Luego, ¿cómo pueden volver estos países a la sostenibilidad fiscal y al crecimiento, si requieren de profundos ajustes fiscales (que son recesivos) y de reformas estructurales, pero sin poder devaluar (lo que intensifica la recesión) y con débil apoyo político? La respuesta breve es: no pueden. Por tanto, es probable que más de uno de ellos enfrente una bancarrota desordenada, una crisis financiera y/o la salida del euro.

¿Quo vadis, Europa? El escenario central para la zona euro es de bajo crecimiento en los años siguientes, con una posible crisis financiera mayor en alguna fecha futura. Por cierto, “MERKozy” (nótense las mayúsculas), la UE, el BCE y el FMI apuestan a un escenario alternativo, de exitoso ajuste fiscal y reformas estructurales en los países mediterráneos, recuperando la confianza internacional y elevando su crecimiento. Aunque esta apuesta sea de baja probabilidad de ocurrencia, los actores mencionados están logrando algunos avances: el rol más activo del BCE en proveer liquidez, el gradual fortalecimiento de los bancos de la UE y los lentos pasos hacia una verdadera unión fiscal.

¿Cómo navegarán el mundo y Chile estos mares revueltos, con una Europa en recesión hoy, con bajo crecimiento futuro y eventuales huracanes por crisis financieras? Pues aprovecharán el fuerte viento de cola que viene de la gradual recuperación de EE. UU. y el alto crecimiento de las economías emergentes. Chile está preparado para enfrentar tempestades mundiales, pero puede perfeccionar aún más sus buenas instituciones y políticas macro-financieras.

ελληνική τραγωδία **(La tragedia griega)** **(31 de marzo 2015, El Mercurio)**

Frente a una virtual cesación de pagos de Grecia, en 2012 la Troika (formada por la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el FMI) aprobó el segundo rescate financiero de Grecia después de la crisis de 2008-2009. En este segundo acto de su tragedia, Grecia recibió nuevos créditos internacionales, cuya entrega es condicional al cumplimiento gradual de un programa de austeridad fiscal y refor-

mas estructurales. Las condiciones financieras de los créditos de rescate son excepcionalmente favorables a Grecia: tiene una deuda mucho más alta con relación a su PIB que Portugal, Italia o España, pero paga la mitad del interés del que cancelan los países mencionados (Gráfico 1.6).

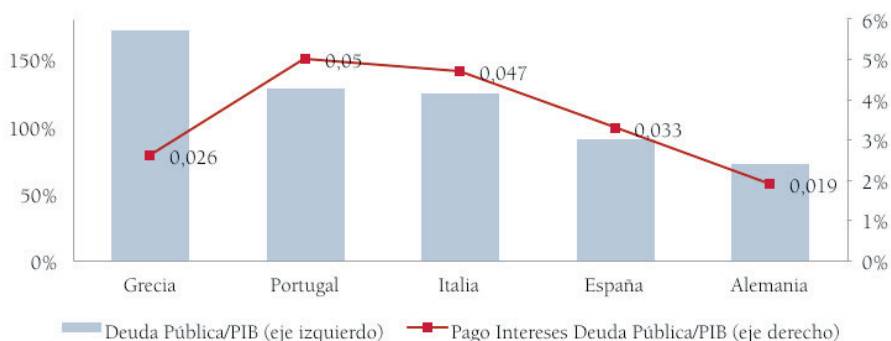
No obstante, este trato preferencial otorgado por la Troika, las reformas griegas fueron tímidas y los resultados, tanto políticos como económicos, han sido desastrosos. La profundísima depresión económica continúa, reflejada en una tasa de desempleo de 26.1% y una tasa de desempleo juvenil de 50.8% en 2014.

Gráfico 1.6

Grecia tiene una altísima deuda pública, pero paga muy bajos intereses

Deuda pública y pago de intereses sobre la deuda en Grecia y otros países europeos, 2014

(% del PIB)



Fuente: Bruegel, *The Economist*.

Así, hoy Grecia es casi única en el mundo al presentar una crisis financiera multidimensional: crisis fiscal (de deuda pública), crisis externa (de no acceso a capitales internacionales), crisis bancaria (retiro masivo de depósitos bancarios) y crisis cambiaria (un régimen cambiario inflexible e insostenible, por pertenecer al área euro).

En lo político, Grecia también pertenece más al tercer mundo que al primero. Sus instituciones son débiles y la falta de transparencia en la política y los negocios es endémica. La corrupción de las élites históricas que dominan la política y los negocios es masiva. Los créditos bancarios otorgados a oligopolios dominados por algunas familias bien conectadas políticamente carecen de buenas garantías.

La corrupción en la asignación de contratos del estado (por ej., a proyectos de infraestructura o adquisición de armas) es generalizada. Transparencia Internacional clasifica a 174 países del mundo en su Índice de Percepción de Corrupción. Dinamarca y Nueva Zelanda ocupan en 2014 los lugares 1 y 2 en este ranking (que indican virtual ausencia de corrupción), mientras que EE. UU. y Chile están en las posiciones 20 y 21. Grecia empata con Italia en el lugar 69, estando entre los países más corruptos de Europa.

En reacción a su situación económica y política, los gobernantes griegos votaron en enero de 2015 por Syriza, un partido alternativo de izquierda radical populista, que prometía el fin de la austeridad fiscal y el no pago de la elevada deuda externa, que asciende a €315.000 millones o 175% del PIB. Alexis Tsipras, el nuevo primer ministro, intenta renegociar el monto y las condiciones de pago de la deuda con la Troika, amenazando con repudiarla si no logra un acuerdo para reducirla y obtener recursos frescos. Tsipras requiere urgentemente de recursos adicionales para este año (estimados en €30.000 millones), aún sin cumplir sus promesas populistas de aumentos de gastos y reducciones de impuestos. A causa de estas promesas y el posible default de deuda con una eventual salida del euro, los griegos transfieren masivamente sus depósitos bancarios desde Grecia a países estables y dejan de pagar sus impuestos. Todo ello intensifica la crisis cambiaria y fiscal del país, haciendo probable que el producto y el empleo caigan nuevamente en 2015, después de algunos pequeños brotes verdes en 2014.

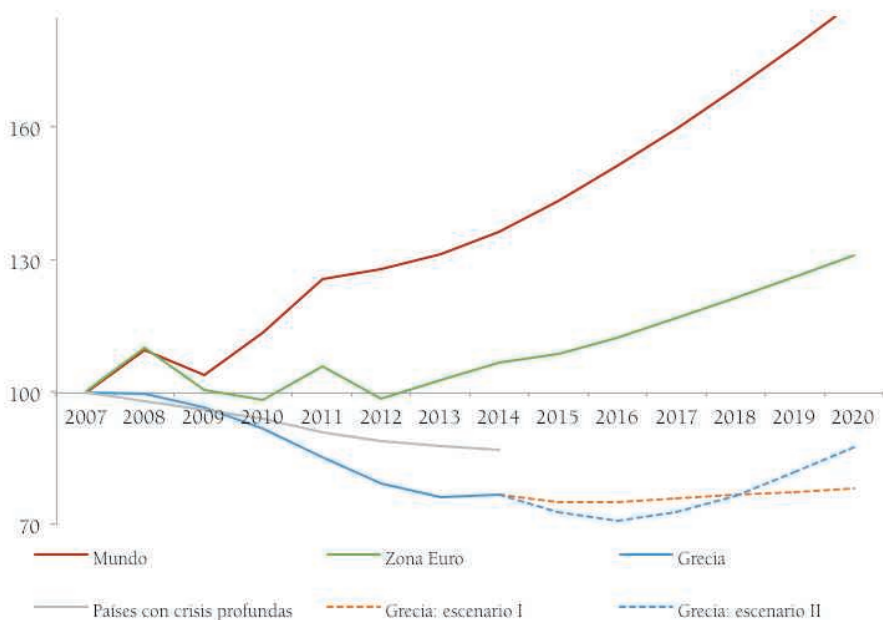
A la luz de las amenazas del nuevo gobierno, la Troika suspendió en febrero 2015 el último desembolso correspondiente a su segundo rescate. Pero Tsipras consigue un plazo adicional, que vence esta semana, para presentar a la Troika un programa razonable de reformas.

¿Cómo seguirá este tercer acto de la tragedia griega? Hay dos escenarios posibles (Gráfico 1.7). Primero, el gobierno logra negociar con la Troika un programa de reformas y ajuste fiscal más moderado que el actualmente vigente, pero que dista mucho de las promesas populistas que había hecho Tsipras al electorado griego. Así, Grecia logra un tercer paquete de rescate, en condiciones aún más favorables en intereses y plazos de amortización. El país sigue con el euro y la consiguiente falta de competitividad, no se implementan otras reformas económicas pro competitividad y cambios políticos pro transparencia. Por lo tanto, la inversión, el producto y el empleo siguen estancados por muchos años más, mientras aumenta la emigración griega a Londres, EE. UU. y Australia.

Gráfico 1.7

Dos escenarios futuros para Grecia, después de su depresión profunda

PIB de Grecia y de otras regiones, 2007-2020. Índice PIB (Base 2007=100)



Fuentes: FMI y estimaciones del autor para escenarios futuros de Grecia.

El segundo escenario es uno mucho más favorable para Grecia y la Zona Euro. Grecia abandona el euro e inicialmente declara el default sobre su deuda. Al introducir una nueva dracma, genera una devaluación nominal y real masiva, que restaura instantáneamente la competitividad de precios perdida en la última década. Pero el default y la inflación interna intensifican la huida de capitales, impiden el acceso al financiamiento externo y elevan los intereses reales, con lo cual colapsa la inversión y el consumo. La recesión se intensifica y la crisis bancaria se agudiza. Cae el actual gobierno y un nuevo gobierno, más razonable, negocia un crédito de rescate con el FMI, comprometiendo un programa efectivo de reformas profundas y renegociación de su deuda previa repudiada. Después de una recesión profunda, que puede durar un par de años (¿recuerda usted Chile 1983-1985?), Grecia comienza a crecer vigorosamente, a base de un tipo de cambio muy competitivo, buenos incentivos para el empleo y la inversión, y gran inversión extranjera. Hacia el 2020, el producto y el empleo se encuentran en niveles más elevados y en una

senda de mayor crecimiento que bajo el primer escenario.

La Unión Monetaria Europea se beneficia al despedir a un país que es políticamente corrupto, fiscalmente irresponsable y económicamente inviable – en resumen, no preparado para estar actualmente en la Zona Euro. La salida de Grecia no hace peligrar a la moneda única; más bien la fortalece, por dos razones. Primero, Grecia no pesa en los mercados financieros internacionales. Segundo, la salida de Grecia representa un magnífico precedente para otros países, disciplinando sus tentaciones de irresponsabilidad fiscal y populismo político.

Pero volvamos al presente, al tercer acto del drama griego. Éste ofrece cuatro lecciones para el mundo y para Chile.

Primero, la entrega de la soberanía monetaria a una unión es muy riesgosa sin la entrega de soberanía en política fiscal.

Segundo, la corrupción del sistema político, de los funcionarios públicos y de las empresas privadas es mucho más costosa – en inestabilidad política y subdesarrollo económico – de lo que creíamos hasta hace poco.

Tercero, en momentos de crisis los electorados tienden a dejarse tentar por los populismos, de colores variopintos, pero que tienen en común la oferta de recetas infantiles, insostenibles y/o autoritarias.

Cuarto y último, el diseño y la implementación de reformas profundas deben ser muy cuidadosos en lo técnico, aprovechando los avances teóricos y la rica experiencia internacional. En Grecia, en Chile y en todo el mundo abundan las reformas bien intencionadas, pero mal pensadas y ejecutadas, que luego cuestan años o décadas para ser revertidas o corregidas.

No Grexit. Yes Brexit? UK: Break it? EU: Make it? (28 de junio 2016, *El Mercurio*)

*Dedicado a la memoria de Jo Cox, la gran parlamentaria laborista
que fue asesinada por oponerse al Brexit.*

No Grexit

Hace años que Grecia y la Unión Europea (UE) siguen unidos, en un matrimonio infeliz, pero sin materializarse la salida de Grecia de la UE (Grexit). Sucesivos gobiernos griegos han sido rescatados ya tres veces por sus acreedores, la troika formada por la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el FMI. Estos resca-

tes han llevado a la deuda griega a niveles insostenibles en las condiciones actuales. Este año Grecia cumple 9 años de recesión y, como miembro de la Zona Euro, el país no puede lograr competitividad a través de una gran devaluación, porque carece de una moneda nacional. Por eso, los griegos y los europeos han cometido un error histórico, muy costoso para los griegos, de mantener Grecia en la zona euro y, quizás, también en la UE.

Desafortunadamente No Grexit.

Yes Brexit

Mientras que Grecia es un peso pluma, el Reino Unido es un peso pesado en la UE. Por eso, mucho más desafortunado que el Grexit es el resultado del plebiscito del 23 de junio, cuando un 51,9 % de los británicos votó a favor de la salida del RU de la UE. (“Brexit”). Votaron mayoritariamente por quedarse en la UE (“Bremain”) los más jóvenes, mejor educados y más ricos, al igual que los londinenses y los escoceses y norirlandeses. En cambio, votaron por el Brexit los más viejos y pobres, y los ingleses. Aunque es una caricatura afirmar que fue “la victoria de la ignorancia, el populismo banal y la xenofobia” (Carlin, 24 de junio de 2016), es verdad que el voto a favor del Brexit fue también de personas opuestas a la inmigración y de derecha nacionalista, correspondiendo a más de la mitad del Partido Conservador y de todos los adherentes del nuevo partido UKIP.

Brexit: los costos de largo plazo y la incertidumbre financiera presente

Los efectos económicos de la salida del Reino Unido son inciertos, pero sin duda negativos. Estos costos se deben a la disminución en los flujos de bienes, servicios y capitales entre el Reino Unido y la UE, que son muy superiores al 0.3% del PIB que ahorraría el Reino Unido en transferencias a la UE. La pérdida neta promedio estimada para el mediano plazo – hacia el 2019 – es de 3.5% del PIB del Reino Unido, que es la estimación punto promedio de 11 estudios económicos. Para el largo plazo – hacia el 2030 – esta pérdida estimada se empina a 5% del PIB británico. El nacionalismo saldría caro a los británicos: botarían la vigésima parte de sus ingresos al Canal de la Mancha.

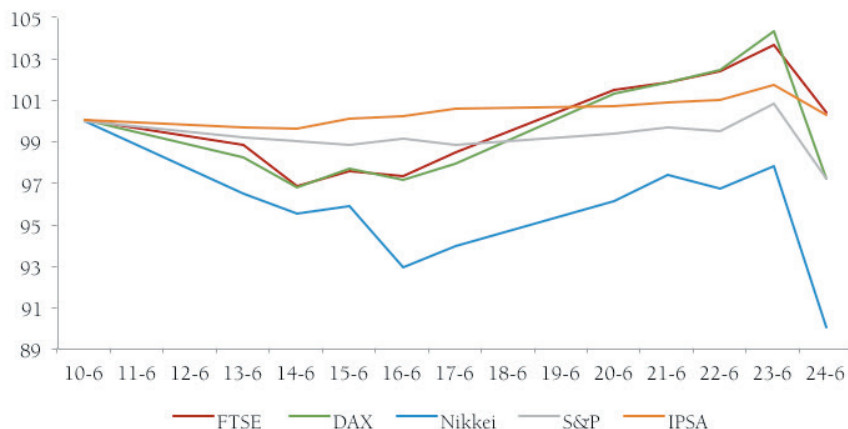
En el corto plazo, el Brexit se ha hecho sentir en los mercados de capitales del Reino Unido, de la UE y del mundo. Observando los índices accionarios, las monedas y los precios de commodities en las dos últimas semanas, infiero lo siguiente. Primero, se observa una extraordinaria correlación positiva entre (se mueven

juntos) los índices de renta variable (Gráfico 1.8). Mientras crecía la probabilidad de la victoria del Brexit y hasta el vil asesinato de la diputada Jo Cox, las acciones globales pierden valor. Luego, cuando parece perder la opción Brexit – del 17 al 23 de junio – se recuperan las acciones globalmente. Y con la sorpresiva victoria del Brexit confirmada el 24 de junio, caen fuertemente las bolsas mundiales, incluyendo la de Santiago. Segundo, las monedas reflejan los dispares efectos del Brexit el 24 de junio. La libra esterlina cae a su menor valor en décadas, se deprecia el euro y las monedas emergentes (incluido el peso chileno, que se devalúa en 1,2%), mientras que se aprecia el dólar y, aún más, el yen (Gráfico 1.9).

Gráfico 1.8

Índices accionarios de cinco países: bailando al son del Brexit

Índices accionarios, 10 - 24 de junio de 2016 (Base 10 de junio = 100)

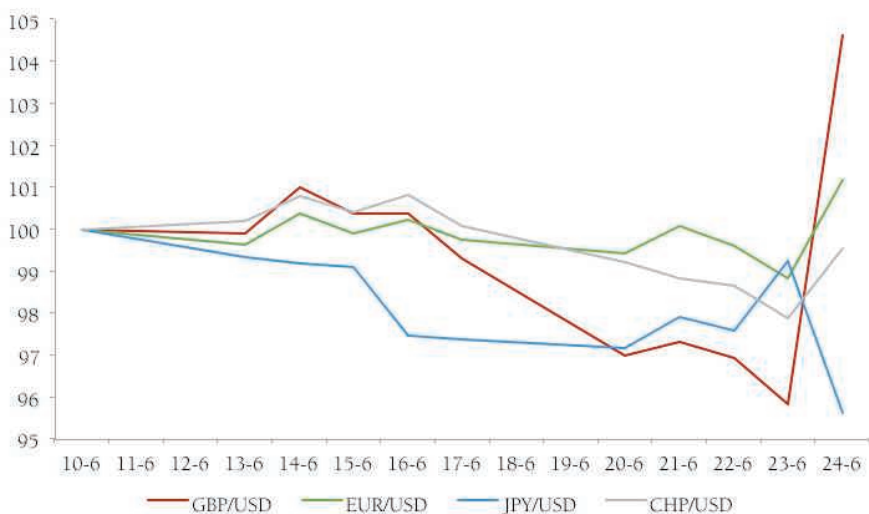


Fuente: cálculos del autor basados en datos públicos.

Gráfico 1.9

Tipos de cambio de cuatro monedas respecto del dólar: al son del Brexit

Índices de paridades de monedas respecto del USD, 10 - 24 de junio de 2016
(Base 10 de junio = 100)

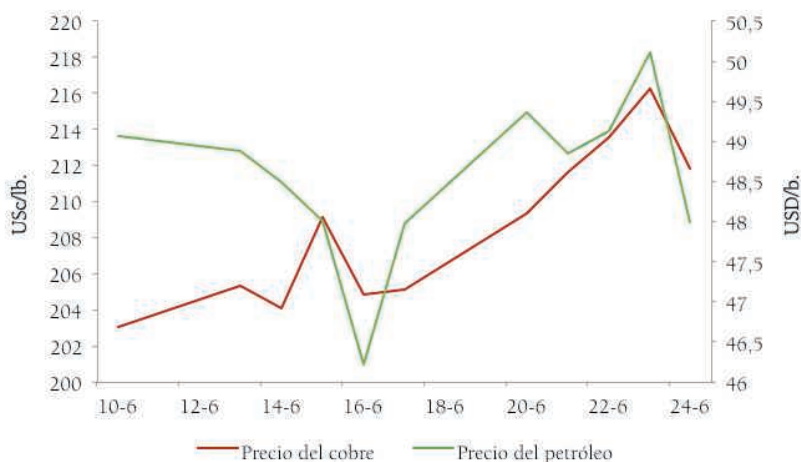


Fuente: cálculos del autor basados en datos públicos.

Tercero, los precios de casi todas las materias primas (incluyendo el cobre y el petróleo, los commodities clave para Chile) se mueven con la renta variable y contra el dólar: se encarecen del 17 al 23 de junio, y caen el 24 de junio (Gráfico 1.10). En cambio, el precio del oro aumenta en 5% el 24 de junio. Cuarto, este evento confirma que, en momentos de shock, los inversionistas se refugian en muy pocos activos globales que consideran seguros: las principales monedas globales; los papeles de deuda soberana de EE. UU., Alemania y Japón; y el oro. Quinto, los mercados globales continuarán volátiles mientras dure la incertidumbre política en torno al Brexit.

Gráfico 1.10**Precio del cobre y del petróleo: al son del Brexit**

Precios de commodities, 10 - 24 de junio de 2016

*Fuente: datos públicos.**Notas: (1) Eje izquierdo, precio del cobre; (2) Eje derecho, precio del petróleo.***UK: Break it?**

Las consecuencias políticas del plebiscito británico son muy inciertas. Un escenario extremo es el quiebre del Reino Unido. Mientras los ingleses empujan por las negociaciones con la UE y logran la salida, el parlamento de Escocia e Irlanda del Norte bloquean la salida y promueven nuevos plebiscitos para sus respectivas salidas del Reino Unido y permanencias en la UE. Un escenario opuesto, más plausible, es que la petición de ciudadanos británicos al Parlamento del Reino Unido por un nuevo plebiscito del Brexit, que ya suma 4 millones, sea exitosa, y luego gane el Bremain. Finalmente, también es posible que Cameron o su sucesor invoque el art. 50 del Tratado de Lisboa, para notificar a la UE el comienzo de negociaciones de salida, que deberán durar hasta dos años.

EU: Make it?

¿Va a sobrevivir la UE este mayor shock de su historia? De materializarse la salida del Reino Unido, la UE perdería un miembro muy importante, que en lo económico equivale al 18% del PIB de la Unión, y en lo político y militar pesa más aún. Más allá de esta pérdida directa y dolorosa, la salida del RU podría inducir

otros plebiscitos y salidas de miembros de la UE, partiendo por aquellos donde hay fuertes movimientos nacionalistas y antiinmigrantes.

Pero donde hay crisis también se presentan oportunidades. Bajo la amenaza de la desintegración, la UE tiene la posibilidad de corregir sus falencias y debilidades. Estos retos son al menos cinco. Primero, completar la unión fiscal y bancaria. Segundo, adoptar una política de inmigración común, con cuotas de refugiados y de inmigrantes, que sean responsables, compartidas y sostenibles en el tiempo. Tercero, adoptar una política de seguridad interna y externa, compartida e integrada. Cuarto, revisar la excesiva regulación de los mercados y la burocracia excesiva de Bruselas, que a veces ahogan el emprendimiento y el crecimiento. Quinto, transferir poder desde los estados nacionales hacia arriba (el ejecutivo y el legislativo de la UE) y hacia abajo (las regiones y los ciudadanos).

La crisis provocada por el eventual Brexit es una oportunidad histórica para lograr una más efectiva y poderosa Unión Europea, que es la casa común de todos los europeos.

2. *En defensa de la globalización*

La apertura e integración de los países como vía para su desarrollo

El mundo experimentó una serie de shocks en 2016. Los ingleses votaron a favor de dejar la Unión Europea, y los estadounidenses optaron por el discurso proteccionista y nacionalista de Donald Trump. Ambos eventos, sumados a los buenos resultados electorales de movimientos nacionalistas en la UE, dieron forma a una ola antiglobalización, no vista desde el mediático movimiento “Occupy” en las postrimerías de la crisis financiera mundial de 2009.

Pasado el shock inicial de los discursos proteccionistas, el mundo demostró que la apuesta por la globalización es firme y no fácilmente desviable. A nivel internacional, los beneficios de la globalización son tan indiscutibles que el régimen comunista de China se ha convertido en su principal defensor, al menos en su discurso.

Schmidt-Hebbel resume la evidencia internacional sobre los efectos de la globalización, que ha contribuido a aumentar los niveles de crecimiento y de ingreso mundial, y a disminuir la pobreza. Tomando al mundo como un todo, la globalización ha reducido la desigualdad del ingreso, aunque en muchos países individuales la ha aumentado.

Pero como señala el autor, la globalización va más allá del comercio. “En su versión contemporánea, pacífica y voluntaria, es el movimiento internacional libre de bienes y servicios, capital, tecnología, información y personas”, explica.

Así, la globalización supone también una apertura en lo político, a través de la cual los países pueden aprender y seguir las buenas prácticas adoptadas por sus

pares. Por ejemplo, el autor invita a los lectores, y a los políticos chilenos, a visitar Nueva Zelanda y aprender de su capacidad para resolver su conflicto con la población indígena, pero a la vez aprender de su modelo económico y su estado pequeño pero eficiente. Esto es lo que hace de la apertura al mundo una clave en el camino para el desarrollo.

Como advierte en este capítulo Klaus Schmidt-Hebbel, en Chile el movimiento antiglobalización se manifestó por la izquierda, en casi todas, excepto dos, de las candidaturas presidenciales. Un fenómeno poco entendible en un país que se ha beneficiado decididamente de su apertura al mundo. Chile es uno de los países más abiertos del mundo, con una tasa de arancel promedio a las importaciones que es inferior al 1%. Una parte significativa del crecimiento de Chile desde 1974 en adelante se debe a la amplia y profunda integración del país al mundo.

Sin embargo, en Chile es necesario un nuevo impulso de apertura. Con 25 acuerdos de integración vigentes con 64 países del mundo, el país tiene en agenda tareas importantes en esta materia. La firma del Tratado de Asociación Transpacífico o TPP, la resolución del juicio en La Haya, una nueva Ley de Migración y una nueva estrategia de seguridad nacional, son algunos de los temas que deberían resolverse en este año 2018.

Integración económica de Chile al mundo: logros y retos *(21 de octubre 2013, El Mercurio)*

Tuve el honor de integrar la delegación de la reciente visita oficial del presidente Sebastián Piñera a Tailandia y de la participación en la Cumbre de APEC en Bali. En Bangkok el presidente firmó un Tratado de Libre Comercio (TLC) con la Primera Ministra de Tailandia. Ello continúa una política de dos décadas de integración económica mundial de Chile, probablemente el país con el mayor número de Acuerdos de Libre Comercio (ALCs) bilaterales y plurilaterales en el mundo. Hoy Chile tiene vigentes 22 ALCs (con 60 países), la mayoría de los cuales incluyen aspectos que van mucho más allá del libre intercambio de bienes y servicios

Chile es miembro de organizaciones internacionales – la Organización Mundial del Comercio (OMC), la OCDE y la Oficina Mundial de Protección Intelectual – que comprometen a sus miembros a la integración económica multilateral en temas específicos. La mejor política para el mundo y Chile es la integración económica completa. Pero lamentablemente un acuerdo global de integración está muy lejos

de lograrse. La Ronda de Doha, en el marco de la OMC, no avanza. Ello valida como segunda mejor opción la estrategia de Chile: seguir buscando acuerdos amplios de integración y de libre comercio, en forma bilateral y plurilateral.

Particularmente frustrante han sido los intentos de integración económica en América Latina. La ALALC fue un proyecto fallido. La ALADI hace tiempo ya no juega un rol relevante. Sabiamente Chile dejó de ser miembro de la Comunidad Andina de Naciones y no es un estado parte del Mercosur; ambos son uniones aduaneras parciales con barreras comunes al comercio con países no miembros.

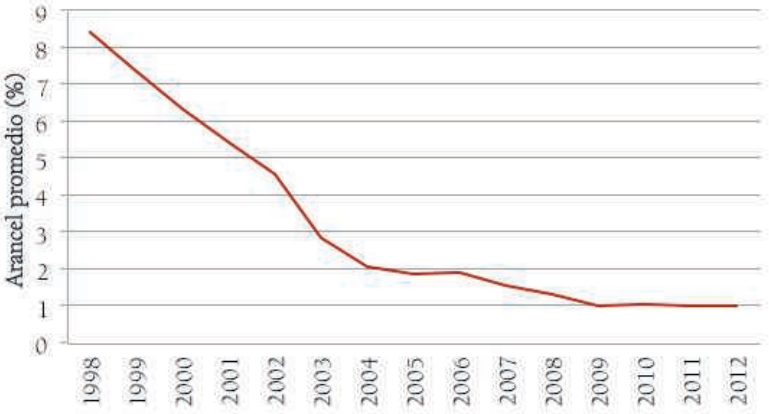
Mucho más completa es la integración de Chile a los países de la Cuenca del Pacífico. Chile es miembro del APEC (un foro catalizador de integración económica, de 21 economías de las Américas, Asia Oriental y Pacífico Sur), del P-4 (con Nueva Zelanda, Singapur y Brunei) y del Trans-Pacific Partnership (TPP), un ambicioso plan para la zona de libre comercio más grande del mundo entre 12 países, basado en dos grandes pilares: acceso de mercado y adopción de reglas y regulaciones comunes. Finalmente, Chile es un gran promotor de la Alianza del Pacífico, el primer acuerdo de integración profunda y efectiva en América Latina, suscrito con Colombia, México y Perú.

Los ALCs de Chile explican una caída del arancel promedio efectivo al 1% en los últimos años (Gráfico 2.1). Del comercio total de Chile (un 57% del PIB), 44% se realiza sin pagar aranceles (Gráfico 2.2). Más allá del mayor comercio, ¿cuáles son los beneficios de la integración económica? Los acuerdos amplios de integración nos permiten especializarnos más en sectores con ventajas comparativas y consumir una mayor diversidad de bienes y servicios, a precios más bajos. A través de la mayor competencia internacional aumentan la productividad, los salarios y los ingresos. Una protección balanceada de las inversiones, los derechos de propiedad intelectual, y los derechos ambientales y laborales, elevan el ingreso y el bienestar en los países plenamente integrados al mundo. Tener reglas de mercado y regulaciones comunes empareja la cancha en la competencia internacional, contribuyendo adicionalmente al bienestar de las personas.

Gráfico 2.1

El costo de las importaciones ha caído dramáticamente en Chile

Arancel aduanero promedio anual efectivo a las importaciones de Chile, 1998-2012 (%)

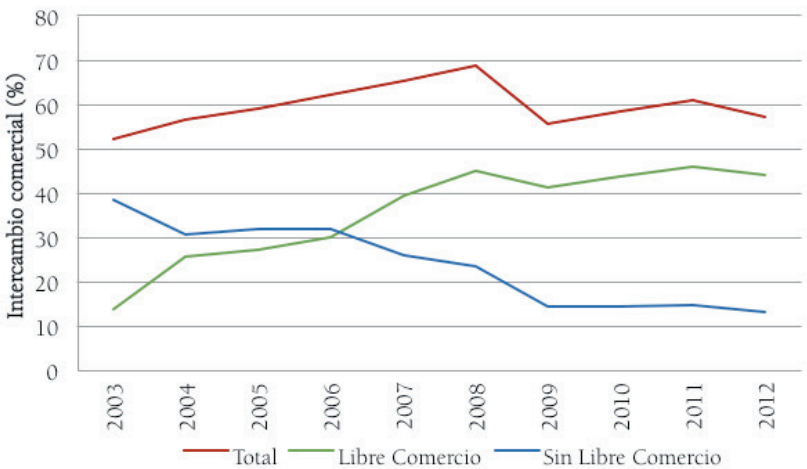


Fuente: Direcon.

Gráfico 2.2

Intercambio comercial de Chile

Total y por grupos de países con y sin acuerdos comerciales, 2003-2012 (%)



Fuente: Banco Central de Chile.

Nota: el Intercambio comercial está medido como la suma de exportaciones e importaciones como fracción del PIB.

Chumacero, Fuentes y yo estimamos en 2004 los potenciales beneficios de largo plazo para Chile de los ALCs vigentes con EE. UU. y la UE desde 2003-04 (Cuadro 2.1). Nuestras simulaciones sugieren que el consumo, el PIB y el bienestar de los consumidores chilenos aumentarían en cerca de 1% respecto de los niveles que se observarían sin estos dos acuerdos, lo que equivale hoy a una ganancia de unos US\$ 3.000 millones por año. Por supuesto, los efectos de todos los ALCs suscritos por Chile, y de los acuerdos de integración plurilateral, como la Alianza del Pacífico y el TPP, tendrán beneficios totales muy superiores a los citados.

Por lo tanto, nuestro país deberá continuar la política de estado, adoptada por sucesivos gobiernos, en procura de una plena, amplia y profunda integración al mundo. Hay una docena de países en la agenda de la Cancillería de Chile para negociar ALCs nuevos o profundizar los ya vigentes. Al mismo tiempo, Chile debería completar su apertura comercial unilateral plena, reduciendo el arancel general a cero, lo que constituye una de las 95 Propuestas del Grupo Res Publica Chile (Grupo Res Publica Chile, 2013)."

Agradezco a Álvaro Jana (Direcon) una muy útil conversación sobre lo tratado aquí, pero lo anterior es solo de mi responsabilidad.

Cuadro 2.1

Cambios estimados en los valores de largo plazo de variables claves para Chile, atribuibles a los Acuerdos de Libre Comercio de Chile con la Unión Europea y EE. UU.

Variable	Efecto (var. %)
Consumo real total	1,06
Producción de bienes exportables	1,96
Producción de sustitutos de importaciones	-0,22
Producción de bien no transables	0,91
Importaciones reales	2,67
PIB real total	1,02
Tipo de cambio real (negativo es apreciación)	-0,16
Bienestar de los consumidores	1,06

Fuente: Chumacero et al. (2004).

Chile Mejor con TPP

(19 de abril 2016, El Mercurio)

Sin integración internacional plena no hay desarrollo. La apertura de Chile al mundo ha contribuido al elevado crecimiento pasado y aún sostiene el magro crecimiento presente. Desde 1974 y hasta la fecha, nuestros gobiernos se han comprometido con una senda de integración creciente al mundo.

Integración de Chile al mundo

A la luz del fracaso de las rondas multilaterales de integración comercial mundial, desde los años 1990 Chile ha estado a la vanguardia mundial al negociar y lograr Acuerdos de Complementación Económica (ACEs), Acuerdos de Libre Comercio (ALC) bilaterales y multilaterales, y acuerdos amplios de asociación económica, que van mucho más allá del comercio de bienes.

Hasta ahora, Chile tiene 25 acuerdos vigentes con 64 países del mundo (Cuadro 2.2). Más del 90% de nuestro comercio exterior es con países con tratados comerciales y la mayor parte de nuestras exportaciones e importaciones ingresan a un arancel cero. La tasa arancelaria promedio de nuestras importaciones ha alcanzado a un muy bajo 0,9% en 2013-2015. Así, Chile es uno de los países comercialmente más abiertos del mundo.

¿Cuánto vale esto? Mucho. Por ejemplo, R. Chumacero, R. Fuentes y yo estimamos en 2004 los potenciales beneficios de largo plazo de los ALCs con Estados Unidos y la Unión Europea (Chumacero et al., 2004). Nuestras simulaciones muestran que el ingreso y el consumo de los hogares chilenos aumentan en 1% respecto de los niveles que se observarían sin estos dos acuerdos, lo que equivale hoy a una ganancia de unos US\$ 2.350 millones por año para Chile o casi \$ 100.000 anuales por cada chileno. Por supuesto, los beneficios de todos los acuerdos suscritos por Chile son mayores aún.

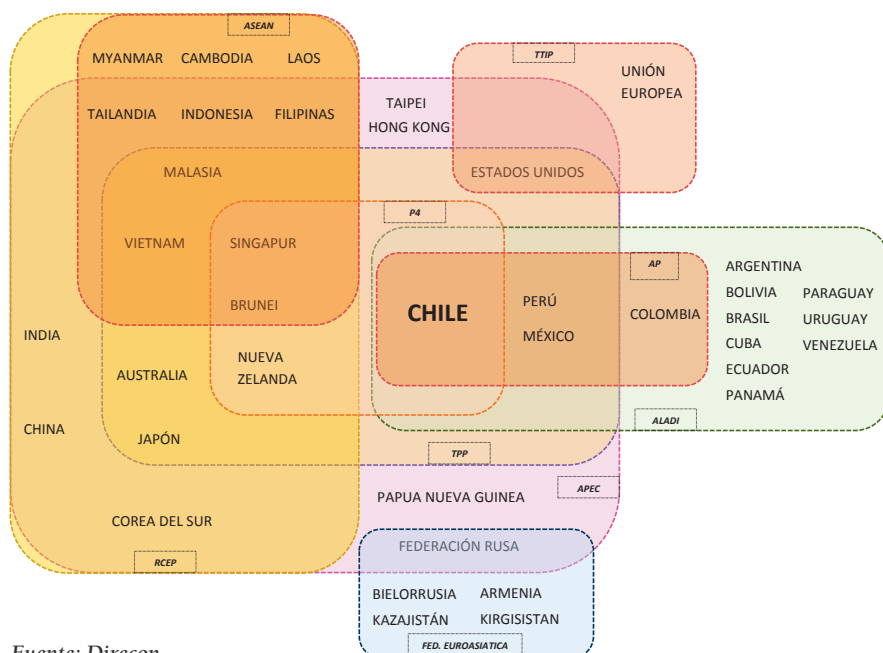
El TPP

Hoy los retos para la integración mundial son más amplios y demandantes. Se están formando megabloques interregionales como el TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership) entre EE. UU, y la UE (Gráfico 2.3). La versión del TTIP para el Pacífico es el TPP (Trans-Pacific Partnership o Tratado de Asociación Trans-Pacífico). Notablemente el TPP se ha construido sobre el Acuerdo P-4 que

Chile suscribió con tres pequeños países del Asia-Pacífico en 2006. Análogo al TTIP, el TPP no es solo un tratado de libre comercio de bienes, sino que engloba acuerdos sobre acceso de mercados, regulaciones específicas, y principios y reglas que determinarán las condiciones de producción, comercio y cooperación económica de todos sus miembros.

Los gobiernos de 12 países de América y Asia-Pacífico, entre ellos el chileno, negociaron por siete años y firmaron hace dos meses el TPP. Estas economías – que incluyen a EE. UU. y Japón – representan el 38% del PIB y el 25% del comercio mundial. Así, el TPP constituirá la zona de libre comercio más grande del mundo. Pero tanto o más importante que el libre comercio de bienes, el TPP (así como el TTIP) incluye muchos temas de integración económica plena. El TTP (así como el TTIP) es un verdadero “Acuerdo para el Siglo XXI”, porque ha fijado las reglas que regirán la integración económica del futuro.

Gráfico 2.3
Chile en los megabloques de integración regional



Fuente: Direcon.

15 áreas del TPP

El TPP incluye un área de comercio de bienes y 14 áreas clave para la organización de los mercados, la inversión y el intercambio internacional.

1. Mejor acceso a mercados de bienes. Entre 65% y 100% de todos los bienes se desgravan a la entrada en vigencia del TPP – el resto se desgrava en plazos que van de 4 a 30 años. Además, se incorporará la producción regional a las cadenas globales de valor. Por ejemplo, Chile podrá exportar a cualquier país del TPP un bien fabricado en Chile que utiliza un bien intermedio importado desde otro país del TPP. Respecto de las reglas comerciales, el TPP elimina trabas muy significativas que afectan negativamente la competitividad en nuestras exportaciones: se eliminan los subsidios agrícolas, se prohíben los impuestos a las exportaciones, se simplifican los procedimientos aduaneros y se eliminan barreras técnicas al comercio que son injustificadas.
2. Sistema más uniforme y transparente de protección sanitaria y fitosanitaria.
3. Sistema uniforme de contratación pública de bienes y servicios por el estado, sin discriminar contra oferentes extranjeros.
4. Sistema de medidas homogéneas de defensa comercial excepcional contra prácticas no competitivas (antidumping, derechos compensatorios y salvaguardias).
5. Compromiso común de adoptar leyes, autoridades fiscalizadoras y sistemas legales que persiguen prácticas anticompetitivas privadas y de empresas del estado que afecten el comercio.
6. Apertura al comercio transfronterizo de servicios, garantizando pleno acceso de los proveedores de servicios extranjeros a los mercados domésticos.
7. Protección de la inversión extranjera.
8. Entrada transitoria de personas de negocios.
9. Apertura plena al comercio electrónico, prohibiendo aranceles discriminatorios.
10. Libre comercio e inversión extranjera en servicios de telecomunicaciones.
11. Libre provisión de servicios financieros transfronterizos.
12. Fomento de la protección del medio ambiente, pero respetando la legislación nacional de protección ambiental.
13. Compromiso común con el respeto a los derechos laborales establecidos en la Declaración de la OIT de 1998.
14. Protección de la propiedad intelectual, incluyendo marcas, patentes, diseños industriales y derechos de autor.
15. Nuevos temas abordados por ningún acuerdo previo: coherencia regulatoria,

cooperación y creación de capacidades, competitividad y facilitación del comercio, fomento de PYMEs, fomento del desarrollo, transparencia y anticorrupción.

Chile y el TPP

Chile logra muchos beneficios con el TPP. Primero, fue un activo participante en las negociaciones, logrando cambiar propuestas contrarias a leyes chilenas, especialmente respecto de la propiedad intelectual. Segundo, Chile logrará exportar potencialmente 3.000 productos (especialmente agropecuarios y agroindustriales), que antes del TPP tenían la entrada parcial o completamente cerrada en Canadá, Japón, Malasia, México y Vietnam. Tercero, en los 14 temas distintos del comercio de bienes, las empresas y los hogares chilenos se beneficiarán de una profunda integración al mundo.

Nadie ha estimado – y sería muy difícil hacerlo en forma completa – los posibles beneficios del TPP completo. Considerando que Chile ya es muy abierto al mundo antes del TPP, es probable que los beneficios del TPP no alcancen al 1% del PIB que estimamos que ganaría Chile con los ALC suscritos con EE. UU. y la UE. Pero no por ello se deben subestimar o dejar de percibir las ganancias que lograremos con el TPP.

Una variopinta y minoritaria alianza de “movimientos sociales” e individuos (incluyendo cinco parlamentarios), unida por el lema “Chile mejor sin TPP”, se opone en el país al tratado, por razones que van desde el extremismo estalinista y antinorteamericano hasta la supina ignorancia de los contenidos y los efectos del TPP.

En contraste con el grupo mencionado, espero que una contundente y transversal mayoría de nuestros parlamentarios ratifique la adhesión de Chile al TPP durante este año. Aplausos para ellos y para los gobiernos de Piñera y Bachelet, que han negociado exitosamente este excepcional acuerdo del Pacífico, haciendo suyo el lema: “Chile Mejor con TPP”.

*Agradezco a Andrés Rebolledo (Direcon) y Felipe Lopeandia (Direcon)
una muy útil conversación e información sobre lo tratado aquí,
aunque el presente texto es solo de mi responsabilidad.*

Cuadro 2.2
Chile: Acuerdos de Libre Comercio y de Asociación Económica Vigentes

Parte (s) signataria (s)	Tipo de Acuerdo	Año de entrada en Vigencia
Bolivia	ALC	1993
Venezuela	ACE 23	1993
Mercosur	ACE 35	1996
Canadá	ALC	1997
México	ALC	1999
Centroamérica (1)	ALC Chile-Centroamérica	2002
Unión Europea (2)	Acuerdo de Asociación Económica Chile - UE	2003
Estados Unidos	ALC	2004
Corea del Sur	ALC	2004
European Free Trade Association FTA (3)	ALC Chile - EFTA	2004
China	ALC	2006
P-4 (4)	Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica Chile – P-4	2006
Japón	Acuerdo de Asociación Económica Estratégica	2007
India	Acuerdo de Alcance Parcial	2007
Panamá	ALC	2008
Cuba	ACE 42	2008
Perú	ACE 35	2009
Australia	ALC	2009
Colombia	ALC	2009
Ecuador	ACE 65	2010
Turquía	ALC	2011
Malasia	ALC	2012
Hong Kong	ALC	2014
Vietnam	ALC	2014
Tailandia	ALC	2015

Fuente: Direcon.

notas: Los Acuerdos de Complementación Económica (ACE) son de apertura comercial recíproca con países latinoamericanos en el marco de la ALADI. Los Acuerdos de Libre Comercio (ALC) son de apertura comercial de bienes, pero pueden incluir también otros campos de integración. Los Acuerdos de Asociación Económica son mucho más amplios que los comerciales.

(1): Incorporación gradual de países de Centroamérica: Costa Rica y El Salvador (2002); Honduras (2008); Guatemala (2010); Nicaragua (2012).

(2) Incorporación gradual de miembros de la UE: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia (2003); Chipre, Eslovenia, Estonia, Malta, Eslovaquia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia y República Checa (2004); Bulgaria y Rumania (2007); Croacia (2013).

(3) Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.

(4) Brunei Darussalam, Nueva Zelanda y Singapur.

Sí a la globalización (27 de junio 2017, El Mercurio)

Hoy la globalización es cuestionada por algunos populismos de distintos signos. Por la derecha, el peor presidente de EE. UU. en siglos, el mediocre gobierno de Gran Bretaña y el fallido Front National de Francia intentan debilitar la integración de sus países al mundo. Por la izquierda, los movimientos antiglobalización permean partidos europeos neomarxistas como Podemos y Syriza, así como a las criollas y populistas candidaturas presidenciales de Alberto Mayol, Beatriz Sánchez y Alejandro Guillier.

Pero la fuerza de la globalización es imparable. Los movimientos y las acciones antiglobalización son y serán una nota al pie de la historia.

¿Qué es globalización?

En la historia humana, la globalización estuvo marcada por las invasiones y dominaciones de unos pueblos por otros. Desde el genocidio del *homo sapiens* neanderthalensis cometido por el *homo sapiens sapiens* en Eurasia, completado hace 40.000 años, hasta la invasión de la Crimea ucraniana por el imperialismo ruso en 2014, la integración mundial era predominantemente unilateral y violenta, a sangre y fuego.

Sin embargo, también desde los albores de la historia humana comenzó a desarrollarse la primera forma pacífica de la globalización: el intercambio voluntario de bienes entre distintas comunidades y naciones. Fomentado por los avances tecnológicos en comunicaciones, e inhibido por invasiones y guerras, el comercio internacional fue creciendo lenta pero sistemáticamente.

Hoy la globalización es mucho más amplia que el intercambio comercial. En su versión contemporánea, pacífica y voluntaria, es el movimiento internacional libre de bienes y servicios, capital, tecnología, información y personas.

¿Cómo se mide?

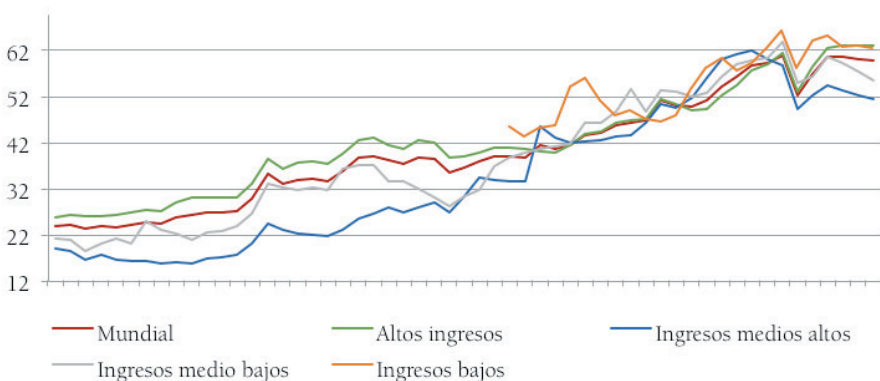
Los economistas miden la globalización en sus dimensiones más directas: el intercambio internacional de bienes y servicios, y de activos financieros. Pues bien, en ningún periodo de la historia se ha acelerado tanto la integración económica como ha ocurrido en el último medio siglo. En el mundo, la proporción del comercio internacional ha aumentado desde 22% del PIB en 1960 a 60% del PIB en 2014 (Gráfico 2.4). También en el mundo, la apertura financiera ha aumentado desde 100 en 1970 a 162 en 2014 (Gráfico 2.5).

Pero la globalización va más allá de lo económico y financiero. Agregando a lo económico varias medidas de globalización social (usuarios de internet, número de extranjeros, restaurantes McDonald's) y globalización política (tratados internacionales, embajadas), el índice KOF de globalización total refleja una integración mundial explosiva, desde 100 en 1970 hasta 168 en 2014 (Gráfico 2.6).

Gráfico 2.4

Explosivo aumento del comercio mundial de bienes y servicios

Importaciones más exportaciones (% del PIB) en grupos de países por ingreso, 1960-2014

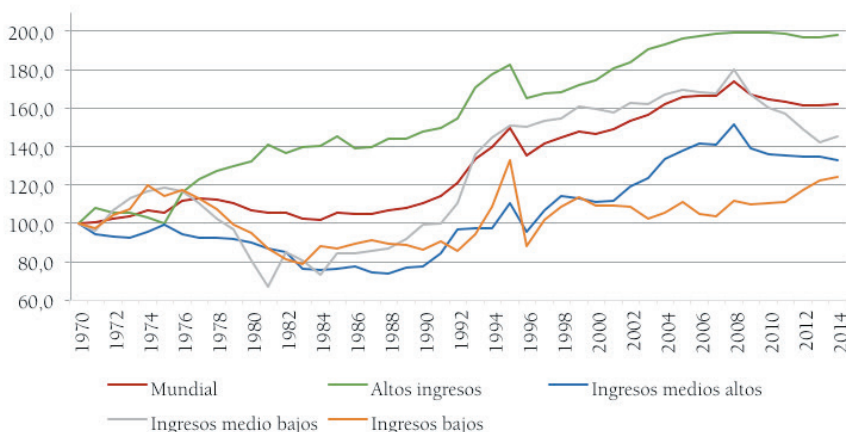


Fuente: Banco Mundial.

Gráfico 2.5

Explosiva integración financiera

Apertura financiera en grupos de países por ingreso, 1970-2014
(Índice Chinn-Ito: 1970=100)



Fuente: Chinn y Ito (2006).

¿Contribuye la globalización a más crecimiento y desarrollo?

Sí, y mucho. La evidencia econométrica mundial demuestra que, controlando por otros factores, la globalización contribuye significativamente a aumentar las tasas de crecimiento y los niveles de crecimiento, ingreso y consumo en los países que participan de ella. El libre movimiento de bienes y servicios, finanzas, tecnología e ideas reduce las diferencias internacionales de ingreso y desarrollo. La globalización es probablemente la causa más importante de la gradual convergencia de los países más pobres (como China e India) a los niveles de desarrollo de los más ricos.

¿Contribuye la globalización a menos pobreza y concentración del ingreso?

Sí, y mucho, pero hay que ser cuidadoso en el análisis. La globalización reduce significativamente la pobreza. La globalización también reduce la desigualdad en el mundo como un todo. Por ejemplo, si una fábrica de automóviles se traslada de Detroit a Shanghái, el trabajador chino contratado gana mucho más que antes y el trabajador estadounidense despedido gana menos que antes, pero aún más que el chino. A nivel mundial, la distribución mundial del ingreso mejora. Pero en China y en EE. UU., considerados separadamente, la distribución del ingreso puede empeorar.

La evidencia econométrica mundial demuestra que, controlando por otros factores, la globalización ha contribuido, pero en muy poco, a la concentración promedio de los países (considerados separadamente). Del aumento promedio de 2,8 puntos porcentuales del coeficiente de Gini entre 1985 y 2012, la globalización ha contribuido solo en 0,2 puntos y la tecnología en 0,5 puntos.

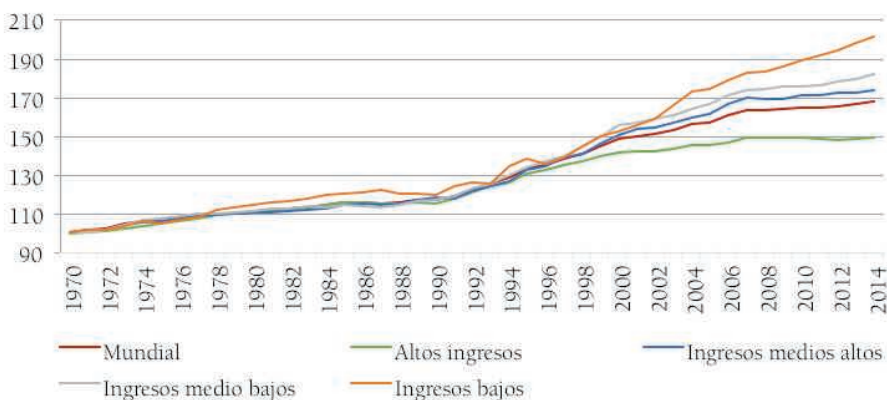
¿Trae la globalización otros beneficios?

Sí, y muchos. Los países aprenden de las buenas instituciones y políticas de otros países más exitosos. Las sociedades abiertas y democráticas tienden a emularse en otros países. Mientras más profundas son las relaciones comerciales, financieras y humanas entre países, se hacen menos probables las invasiones y las guerras. La globalización de ideas y tecnologías fomenta la transparencia, la libertad y la tolerancia. Un mundo globalizado es más desarrollado, democrático y pacífico.

Gráfico 2.6

Explosiva globalización total

Globalización económica, social y política en grupos de países por ingreso, 1970-2014 (Índice KOF: 1970=100)



Fuentes: ETH Zürich y Banco Mundial.

¿Hay una dimensión difícil en la globalización?

Sí. Todos los países están muy lejos de aceptar la libre movilidad de personas y migrantes. Los países de ingresos medios y altos no quieren ni pueden acoger a todos los potenciales migrantes que quieren residir en ellos. La crisis migratoria

de Europa demuestra fehacientemente la imposibilidad de la libre movilidad de personas.

¿Hay vuelta atrás?

Son escasos los países que cierran sus fronteras a la integración mundial. Países ultra cerrados son los pocos regímenes sobrevivientes de dictaduras marxistas, como Corea del Norte y Cuba. Países semicerrados son los populismos latinoamericanos como la Argentina de Cristina, el Brasil de Dilma y la dictadura de Maduro en Venezuela.

En el resto del mundo, hay cada vez más apertura e integración global. A excepción de la libre movilidad de personas y migrantes, y apoyado por la tecnología, el futuro traerá solo más globalización e integración mundial.

Esta columna se basa en nuestro artículo de Ashenfelter et al. (2018).

La globalización, Chile y la Unión Europea (01 de septiembre 2017, El Mercurio)

Con motivo de la reciente cumbre del G20 en Hamburgo, miles de europeos convergieron sobre esta ciudad para manifestarse contra la globalización promovida por esta organización. Algunos de ellos lo hicieron en forma violenta, destruyendo bienes e hiriendo a 500 policías. Es la expresión de “la calle”, aquella variopinta alianza de violentistas y pacifistas, de neomarxistas y anarquistas, de ignorantes y románticos. De los que profesan ignorancia o negación de los enormes beneficios económicos, políticos y sociales que conlleva la globalización para todos los países y casi todos los habitantes de este mundo.

La ironía del evento de Hamburgo fue que “la calle” tenía un aliado en la misma cumbre de los G20: Trump se opone sistemáticamente a muchas iniciativas globales como el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático y el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP). Es un ejemplo más de las coincidencias entre los populismos de izquierda y derecha.

Pero la evidencia es clara: la integración de los países al mundo eleva los ingresos, reduce la pobreza, difunde las tecnologías, fortalece las instituciones, promueve la democracia y reduce los conflictos internacionales, como analicé en mi columna anterior.

Chile y la Globalización

En América Latina, Chile es un precursor de la integración mundial plena. Si existe una política virtuosa que es compartida por todos los gobiernos, desde Pinochet hasta Bachelet II, es la integración de Chile al mundo. Esta política de estado combina la apertura unilateral de Chile (en lo comercial y financiero) con los compromisos del país con la integración multilateral (en el marco del GATT), bilateral (acuerdos de libre comercio y asociación con países individuales) y plurilateral (acuerdos con grupos de países). Así, Chile ha sido clave para la constitución de la Alianza del Pacífico y del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP). Y Chile también ha sabido mantenerse alejado de malos acuerdos latinoamericanos, como el Pacto Andino, Mercosur y ALBA.

En lo comercial, Chile es uno de los países más abiertos del mundo: no hay barreras pararancelarias y el arancel promedio es menor al 1% (Gráfico 2.7). Más del 90% de nuestras importaciones entra al país con arancel cero, porque proviene de países con los cuales tenemos acuerdos de libre comercio. En lo financiero, no hay restricciones chilenas (más allá de las de registro) al libre movimiento de capitales desde y hacia Chile.

Como resultado de la apertura comercial, la participación del comercio internacional en el PIB de Chile ha aumentado de un 29% en 1973 a un 60% en 2015, superando el promedio mundial (Gráfico 2.8). Como resultado de la apertura financiera, la participación de los activos y pasivos externos totales en el PIB de Chile ha aumentado de un 71% en 1973 a un 280% en 2015, también superando el promedio mundial.

Como en todo el mundo, la integración internacional ha contribuido a elevar el bienestar y la estabilidad en Chile.

Gráfico 2.7**Chile ha logrado una casi completa apertura comercial al mundo**

Arancel promedio efectivo pagado a las importaciones de Chile, 1998-2015 (%)

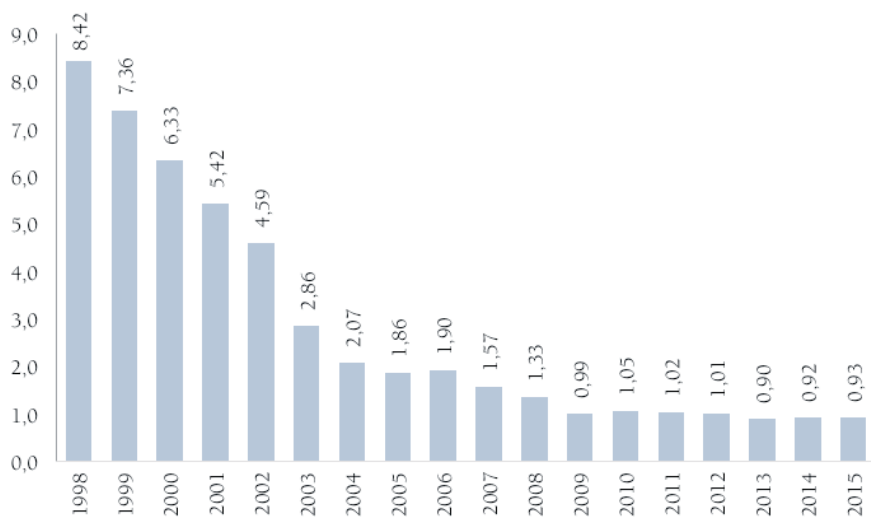
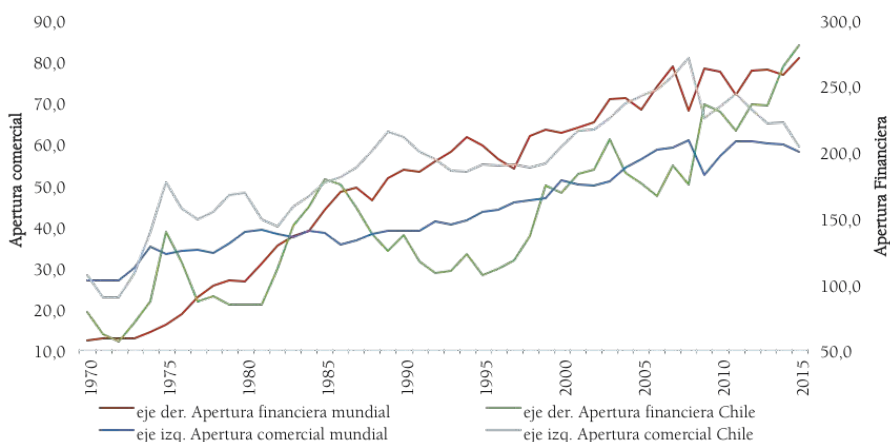
*Fuente: Servicio Nacional de Aduanas.*

Gráfico 2.8

Globalización explosiva de Chile y de casi todos los países del mundo desde los 1970

Medidas de apertura comercial y financiera de Chile y promedio mundial, 1970-2015 (% del PIB)



Fuentes: Lane y Milesi-Ferretti (2017) y Banco Mundial.

Notas: 1. 1. La medida de apertura comercial es la suma de exportaciones e importaciones como porcentaje del PIB. 2. La medida de apertura financiera es la suma de los activos y pasivos externos totales como porcentaje del PIB.

Chile y la Unión Europea (UE)

Desde 2003 está vigente un amplio Acuerdo de Asociación entre Chile y la UE. Se anticipa que pronto la UE y Chile comenzarán negociaciones para modernizar y profundizar el acuerdo de 2003. Para preparar estas negociaciones, la UE encargó un detallado estudio a 14 consultores (entre los cuales participamos dos chilenos, Alberto Valdés y yo), para analizar los efectos del acuerdo de 2003 y los nuevos retos para la modernización de dicho acuerdo.

El acuerdo de 2003 profundizó el comercio entre Chile y la UE, generando mayores ganancias relativas para Chile, debido a la diferencia de tamaño entre ambas economías. Para Chile se ha estimado que la profundización del intercambio comercial con la UE ha aumentado el PIB en 0.1% (esto parece poco, pero equivale a USD 250 millones adicionales, cada año), el bienestar económico en 0.3%, las exportaciones en 1.8%, las importaciones en 1.1% y el sueldo promedio de trabajadores no calificados en 0.3% (Cuadro 2.3).

Pero quedan muchos retos en áreas en las cuales el acuerdo vigente es insuficiente. Por el lado europeo aún hay restricciones a 500 categorías de exportaciones chilenas. En particular, Chile ganaría mucho con la liberalización por la UE a las exportaciones chilenas de carnes, aceite de oliva, semillas de oleaginosas, aceites y grasas vegetales, jugos de fruta, productos lácteos y productos del mar. Se estima que la mayor liberalización comercial con la UE podría elevar nuestras exportaciones totales en 0.2% y nuestro PIB en 0.1% (otros USD 250 millones anuales).

La inversión extranjera entre la UE y Chile ha crecido muy poco. Chile ha firmado acuerdos bilaterales de inversión extranjera directa (IED) con varios miembros de la UE, pero son distintos unos de otros y hay muchos miembros que carecen de acuerdos con Chile. Por eso, un segundo reto es reemplazar los acuerdos bilaterales por un único acuerdo de IED Chile-UE. Se estima que este podría incrementar la IED desde la UE a Chile hasta en 25%, y la IED desde Chile a la UE hasta en 3%.

La participación de empresas europeas en las adquisiciones públicas del Estado de Chile, así como la participación recíproca de empresas chilenas en las adquisiciones públicas de estados europeos es casi nula. Aquí hay un gran potencial para incrementar estas participaciones, eliminando varias trabas idiomáticas y regulatorias.

Por último, interesará a la UE elevar los estándares de protección de propiedad intelectual en Chile. Ello también sería beneficioso para Chile, tanto per se como en relación con nuestra participación en otros acuerdos amplios de integración, como el TPP.

Cabe esperar que las negociaciones para la modernización del Acuerdo de Asociación entre Chile y la UE comiencen pronto y también culminen pronto. Las áreas de profundas de profundización del Acuerdo están claras y los posibles beneficios están identificados. Con ello, se completará un eslabón más en la integración de Chile al mundo.

Este análisis se basa parcialmente en el estudio de Modernización del Acuerdo de Asociación UE-Chile, preparado para la Comisión Europea (ECORYS-CASE, 2017).

Cuadro 2.3

Chile ganó con el Acuerdo de Asociación 2003 con la Unión Europea

Efectos macroeconómicos de la firma del acuerdo comercial entre UE-Chile para Chile (Estimaciones de cambios porcentuales en variables principales de Chile)

Variable	Variación
Bienestar económico	0.3%
PIB	0.1%
Exportaciones	1.8%
Importaciones	1.1%
Sueldos de trabajadores de baja calificación	0.3%
Sueldos de trabajadores de alta calificación	-0.3%

Fuente: ITAQA (2012)

Nueva Zelanda: Kia Ora Aotearoa!

(05 de enero 2016, El Mercurio)

Comenzado el verano, esta columna trata de un país que poco a poco es descubierto como una de las joyas del turismo mundial: Nueva Zelanda (NZ). El visitante que aterriza en Auckland, la hermosa ciudad más poblada de NZ, es recibido por la frase maorí que encabeza esta columna, que significa: ¡Bienvenido a la tierra de la gran nube blanca! Este nombre fue dado por los inmigrantes polinésicos que colonizaron el país hace siglos, desarrollando la cultura maorí. En el siglo XIX comenzó la inmigración europea bajo colonización británica.

Minoría étnica

La población maorí disminuyó drásticamente en el s. XIX. Los maoríes sufrieron de falta de oportunidades económicas y pérdida de identidad cultural hasta los años 1970. Desde entonces, NZ desarrolla políticas de inclusión y desarrollo de su minoría maorí, basadas en el reconocimiento oficial del idioma maorí, la promoción de la cultura maorí, el establecimiento de cuotas parlamentarias y la entrega de compensaciones económicas. Aunque aún subsisten reclamos de los maoríes, las políticas han llevado a un notable desarrollo económico y cultural de los maoríes, quienes hoy representan el 15% de la población de 4,6 millones de neozelandeses.

Sistema político, democracia y transparencia

NZ es una monarquía constitucional, encabezada por Isabel II como jefa de estado. El sistema parlamentario ha implicado la alternancia de dos partidos como mayorías parlamentarias y que luego han ejercido el poder ejecutivo. El Partido Laborista representa una centroizquierda socialdemócrata y el Partido Nacional una centroderecha liberal. Exhiben diferencias menores en ideología y promoción de políticas.

La democracia de NZ es una de las mejor evaluadas en el mundo. Contribuye a ello la percepción de virtual ausencia de corrupción y la alta calidad de sus instituciones, en que NZ campea a nivel mundial, como lo reflejan sus posiciones en las clasificaciones internacionales.

Visité NZ por primera vez hace una década, invitado (con otros tres economistas internacionales) a evaluar las políticas macroeconómicas del país. Tanto el encargo de estas evaluaciones a cuatro economistas extranjeros como el formato en que fueron presentadas sus recomendaciones – en un seminario abierto a todo público – reflejan la altísima transparencia que caracteriza a la conducción del gobierno, de las políticas y su discusión pública.

Desarrollo económico y social

A comienzos de los años 1980, NZ estaba en crisis económica y social, con alta inflación, alto desempleo y estancamiento económico. Ello era consecuencia de políticas macroeconómicas insostenibles, una estrategia de desarrollo basada en proteccionismo y políticas arbitrarias de fomento industrial con tratamiento preferencial a los lobbies sindicales e industriales más poderosos, muy altos impuestos y un creciente sector de empresas estatales ineficientes. Una de las ironías de la historia económica mundial – y también reflejo del consenso político en NZ – es que fue el Partido Laborista el que implementó una revolución económica liberalizadora.

Roger Douglas, quien asumió como Ministro de Hacienda del nuevo gobierno laborista en 1984, aplicó en brevísimo tiempo una política de shock, que abarcó desde la macro a la micro, desde la apertura comercial y financiera a la privatización de empresas públicas, y desde la desregulación de mercados al ajuste macroeconómico. Se equilibraron las finanzas públicas, aunque se redujeron las tasas impositivas. NZ adoptó un tipo de cambio flotante y fue el primer país del mundo en adoptar un régimen monetario basado en metas de inflación.

La política de shock promovida por “Rogernomics” – como ocurrió en la Ingla-

terra de Thatcher o en las políticas chilenas de ajuste y liberalización económica de los años 1970 y 1980 – fue inicialmente contractiva en NZ, implicando algunos años de bajo crecimiento, alto desempleo y caídas de salarios. Pero a partir de los años 1990 las reformas rindieron sus frutos, con un crecimiento sostenido basado en una economía vibrante e integrada al resto del mundo, con significativas ganancias en productividad e inversión, reflejadas en aumentos sostenidos de ingreso y bienestar de la población.

Hoy la economía de NZ es mundialmente competitiva, basada en la producción de bienes primarios (leche, lana, carne, vid), la elaboración inteligente de productos primarios de alta calidad (productos lácteos, ropa, vino) y los servicios (turismo). El PIB por habitante promedio llegó a US\$ 37.000 en 2015, con lo cual NZ está entre los 30 países más ricos del mundo. El FMI proyecta para este indicador un crecimiento anual promedio de 1,7% para 2016-2020.

*Nueva bandera de Nueva Zelanda elegida en referendo nacional, diciembre de 2015
Rechazada en segundo referendo nacional, marzo de 2016*

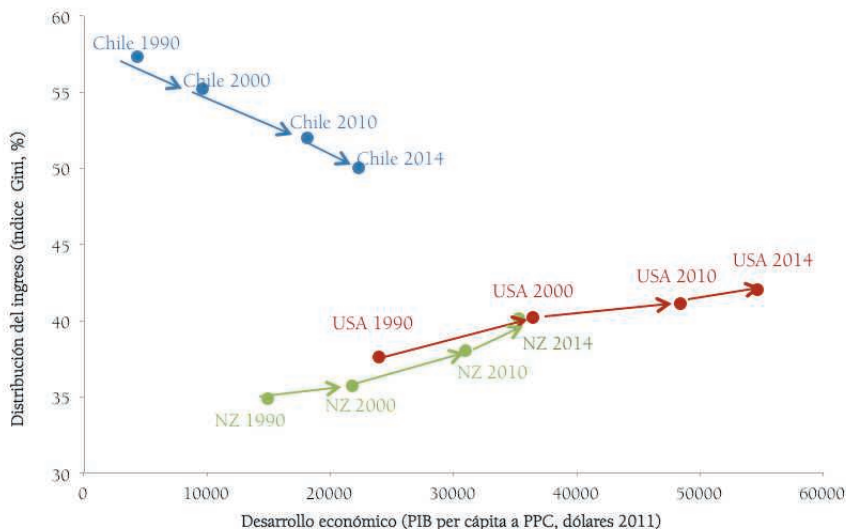


Muchos indicadores más amplios de bienestar de los neozelandeses son excelentes: el país clasifica mundialmente en 9º lugar en desarrollo humano y felicidad (Cuadro 2.4). Aunque clasifica algo más abajo en calidad del medio ambiente, distribución del ingreso y delincuencia, NZ es un país ambientalmente más sustentable y menos contaminado, más igualitario y más seguro que EE. UU., Chile o Cuba.

Observemos la dinámica del crecimiento económico y de la distribución del ingreso durante el último cuarto de siglo en NZ, y comparémosla con EE. UU. y Chile (Gráfico 2.9). Los tres países han crecido a tasas altas, al menos hasta 2013. En NZ y EE. UU. (al igual que en casi todos los países desarrollados) aumentó la desigualdad del ingreso, mientras que en Chile disminuyó modesta pero sostenidamente la elevada desigualdad.

Gráfico 2.9**Ingreso promedio y distribución del ingreso en Nueva Zelanda, EE. UU. y Chile, 1990-2014**

PIB per cápita (a paridad de poder de compra) y Coeficiente de Gini



Fuentes: Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial.

Algunas conclusiones para Chile

NZ es un notable ejemplo de un país de pocas riquezas mineras y mucha riqueza agropecuaria, que ha sabido desarrollarse a partir de sus ventajas comparativas, agregando valor a sus productos primarios. Al cabo de una revolución económica liberalizadora implementada por el partido de centroizquierda y continuada por sucesivos gobiernos, el país ha crecido y el bienestar es ampliamente compartido. Su democracia ejemplar e integración activa de la minoría maorí ha dado paz social y diversidad cultural a una sociedad de baja delincuencia y altos estándares de respeto del medio ambiente. Existe un notable consenso político y social de los neozelandeses sobre la combinación virtuosa de políticas económicas liberales, políticas sociales de promoción de igualdad de oportunidades y un estado eficiente, pequeño y musculoso. Visiones alternativas – comunistas o fascistas – carecen de todo apoyo popular.

Lecciones de NZ para Chile hay muchas. Elijo unas pocas. Van dos para el Consejo Constituyente: gobierno parlamentario y reconocimiento oficial del idioma y

de la cultura mapuche. Una para el gobierno: reformas mal pensadas, diseñadas e implementadas (como la tributaria, educacional y laboral), que van en sentido contrario a las mejores prácticas en países desarrollados, como NZ, atentan contra la eficiencia y la equidad. Una para los responsables de los programas presidenciales 2017: miren con atención las experiencias de NZ y del mundo desarrollado. Finalmente, una sugerencia para el viajero internacional y el ciclista aficionado: conozca las maravillas naturales de NZ y su gente encantadora.

Cuadro 2.4

Clasificación mundial de 4 países en 11 indicadores socioeconómicos

Posición del país en el indicador correspondiente, 2012-2014

	Nueva Zelanda	EE.UU.	Chile	Cuba
Desarrollo económico (PIB per cápita)	29	9	49	89
Distribución del ingreso (índice Gini)	67	123	141	s.d.
Percepción de ausencia de corrupción	2	17	21	63
Calidad de las instituciones	3	13	22	173
Calidad de la democracia	4	19	32	127
Libertad económica	3	16	10	s.d.
Desarrollo humano	9	8	42	67
Esperanza de vida al nacer	8	34	29	34
Felicidad	9	15	27	s.d.
Ausencia de delincuencia (asesinatos por 100.000 habs.)	25	105	69	108
Calidad ambiental	16	33	29	64

Fuentes: Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Centre for Economic Performance, United Nations Office on Drugs and Crime, Organización Mundial de la Salud, The Economist, RELIAL, Libertad y Progreso, CIA World Factbook, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Environmental Performance Index, Fraser Institute.

Notas: la posición del país en el indicador respectivo es en un conjunto variable entre 157 y 211 países. Un número más bajo indica un mejor nivel del indicador correspondiente. El acrónimo s.d. significa sin datos.

Integración, relaciones exteriores y seguridad nacional de Chile

(23 de enero 2018, *El Mercurio*)

La globalización económica de Chile está a la par de los países desarrollados más abiertos. También en globalización política hemos alcanzado los niveles de países desarrollados. No así en globalización social, donde estamos apenas en el promedio mundial. Por ejemplo, estamos bastante por debajo de los países desarrollados en comunicaciones personales internacionales, uso de internet y población extranjera. (Gráficos 2.10-2.12)

Hay cuatro políticas internas que apoyan la integración sostenible de Chile al mundo: la conducción de las relaciones exteriores (RREE), los acuerdos internacionales, la política de migraciones y la seguridad nacional. En estas áreas, la gestión de Bachelet II ha sido muy dispareja.

Relaciones Exteriores

Una larga tradición republicana marca la conducción profesional de las RREE del país, orientada a preservar los intereses de la Nación. La gestión del ministro Heraldo Muñoz ha continuado con esta política de Estado. Entre sus mayores logros están los nuevos acuerdos económicos y de integración, las iniciativas de protección de océanos y áreas marinas, y la defensa de nuestra soberanía territorial en el juicio de La Haya.

Contrasta esta gestión del ministro con algunas omisiones y acciones de la presidenta Bachelet en derechos humanos y en RREE. La presidenta jamás ha recibido a víctimas de violaciones de derechos humanos en Cuba y Venezuela. Más aún, la presidenta acaba de culminar sus visitas de Estado, en enero de 2018, con su último viaje a Cuba. Ella se dio un gustito personal e ideológico para despedirse de su amigo Raúl Castro, jefe de un estado totalitario que viola sistemáticamente los derechos humanos de su población empobrecida y explotada desde hace 59 años. A diferencia de su visita a Cuba en 2008, cuando Bachelet I “logró” una adhesión del dictador Fidel a la ilegal causa marítima del dictador Evo, al menos Bachelet II no cosechó nada para Chile – nada negativo ni positivo – en esta última visita a este estado caribeño que es hostil a los intereses de Chile. Aplausos para el ministro Muñoz, quien se marginó de esta visita presidencial.

Acuerdos internacionales

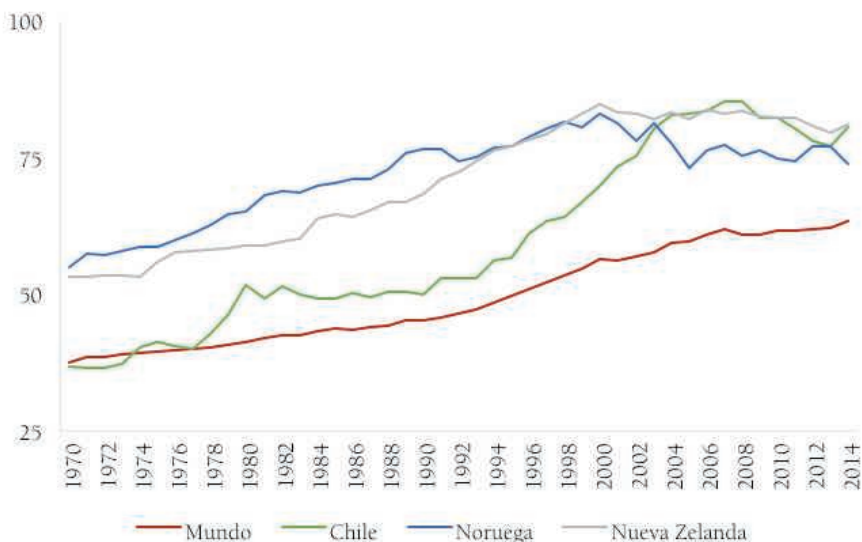
Chile es uno de los países económicamente más integrados del mundo, a consecuencia de su apertura comercial y financiera unilateral, y de los acuerdos bilaterales y plurilaterales, tanto comerciales como de integración más amplia, que el país ha suscrito con más de 65 países.

Esta integración ha continuado bajo la administración actual, con: (i) la profundización de la Alianza del Pacífico (de Chile con Colombia, México y Perú) y su ampliación a cuatro países desarrollados como estados asociados; (ii) los acuerdos de integración y proyectos sectoriales comunes logrados con Argentina y Perú; (iii) la negociación del Acuerdo Transpacífico (Trans-Pacific Partnership o TPP), que probablemente será firmado en los próximos meses por sus 11 países miembros, después de la salida de EE.UU.); (iv) la profundización del Acuerdo de Asociación entre Chile y la Unión Europea, en plena negociación actual, que podría culminar en este año; y (v) la profundización de acuerdos bilaterales con Canadá y Uruguay.

Gráfico 2.10

Globalización económica: Chile ha alcanzado los niveles de países desarrollados

Índice KOF de globalización económica, 1970-2014

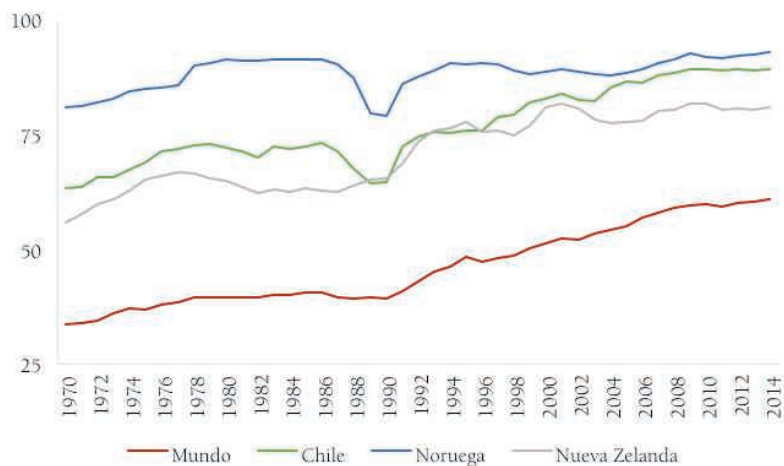


Fuente: KOF Globalization Index, KOF Economic Institute.

Nota: el índice KOF es escalado desde un valor de 1 (globalización nula) hasta un valor de 100 (plenamente globalizado), tanto en este gráfico como en los siguientes.

Gráfico 2.11**Globalización política: Chile ha alcanzado los niveles de países desarrollados**

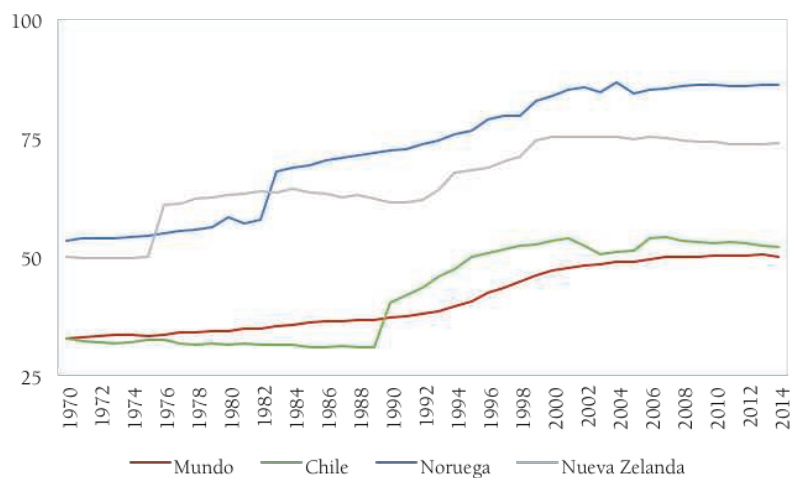
Índice KOF de globalización política, 1970-2014



Fuente: KOF Globalization Index, KOF Economic Institute.

Gráfico 2.12**Globalización social: Chile está en el promedio mundial y por debajo de los países desarrollados**

Índice KOF de globalización social, 1970-2014



Fuente: KOF Globalization Index, KOF Economic Institute.

Inmigración

Durante la última década llegan crecientes números de inmigrantes a Chile, particularmente latinoamericanos de baja calificación profesional, que huyen de la persecución o la pobreza que sufren en sus países de origen, buscando nuevos horizontes de vida. Muchos de ellos violan la muy mala ley de extranjería vigente, al ingresar ilegalmente al país o al pasar a la ilegalidad cuando vence su visa de turista. Este desborde migratorio llevó al Gobierno a presentar en agosto de 2017 un proyecto de nueva ley de migraciones al Congreso. Considerando su mala calidad, es bueno que su discusión parlamentaria se haya entrampado hasta la fecha.

Seguridad nacional

La seguridad nacional del país se ha debilitado bajo Bachelet II en cinco dimensiones. Primero, el Gobierno no sabe cómo o no quiere enfrentar el creciente terrorismo del sur. Segundo, la creciente tolerancia al consumo y la legalización de la marihuana (que puede justificarse) es inconsistente con la ausencia de una política preventiva del consumo por jóvenes y la ineffectividad de la política represiva de bandas de narcotraficantes. Tercero, el Gobierno no ha sabido resguardar adecuadamente nuestras fronteras nortinas, violadas a diario por bandas dedicadas al contrabando, al robo de automóviles y al narcotráfico. Cuarto, la Agencia Nacional de Inteligencia ha sido degradada desde una oficina inoperante a una eventual colaboradora del terrorismo del sur. Quinto, la capacidad disuasiva de las FF.AA. sufre un deterioro creciente debido a la falta de modernización de su equipamiento de defensa. Sexto, la presidenta llama muy tardíamente a las FF.AA. a controlar situaciones de robo masivo y terrorismo que se producen después de desastres naturales; fue así después del terremoto de febrero 2010 y nuevamente en los incendios que afectaron a medio Chile en enero y febrero de 2017.

Prioridades para el futuro gobierno

El futuro gobierno del presidente Piñera enfrenta enormes retos para extender los aciertos y corregir los errores y las omisiones de Bachelet II en estas políticas. Como ha demostrado la gestión de la presidenta, las severas fallas exhibidas en políticas claves – como derechos humanos, terrorismo, migraciones – debilitan el éxito en otras dimensiones de las RREE y la seguridad nacional de Chile. Por lo tanto, se requiere focalización y coherencias en las siguientes prioridades.

1. Relaciones Exteriores: formular los objetivos estratégicos 2018-22, revisar los lineamientos sobre la política exterior de Chile al 2030 y revisar el “Informe de Diagnóstico e Implementación de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Chile” (Gobierno de Chile, 2017); alinear las acciones del Presidente con los intereses permanentes del país; respaldar el respeto a los derechos humanos en todos los países que los violan, independientemente de su signo ideológico; enfriar las relaciones con países cuyos gobiernos son hostiles a Chile (como Cuba, Venezuela y Bolivia); e intensificar los acuerdos de integración y los proyectos de interés común con Argentina y Perú.

2. La Haya: realizar buenos alegatos orales en marzo, a fin de lograr finalmente una reafirmación por la Corte Internacional de Justicia del principio de que “los países ... no estén confrontados al dilema binario de no conversar o, si conversan, corran el riesgo de generar obligaciones jurídicas de cualquier naturaleza” (Grossman, 21 de enero de 2018).

3. Acuerdos internacionales: lograr la firma del TPP, del nuevo Acuerdo de Asociación entre Chile y la Unión Europea en 2018 y de un acuerdo amplio y profundo de la Alianza del Pacífico con sus cuatro estados asociados para establecer una integración entre las ocho naciones.

4. Ley de Migración: retirar el proyecto de ley del gobierno actual y presentar un nuevo proyecto de ley, que siga los exitosos modelos de las leyes y políticas de inmigración de Australia, Nueva Zelanda y Canadá.

5. Desarrollar una nueva estrategia sobre seguridad nacional, consistente con: una nueva estrategia y políticas de drogas; el combate efectivo al terrorismo del sur, en el marco de una política integral de reconocimiento y desarrollo de los pueblos originarios; una reforma radical de la Agencia Nacional de Inteligencia; la incorporación institucional de las FFAA. en resguardar nuestras fronteras, controlar situaciones conflictivas posteriores a desastres naturales y contribuir a la construcción de infraestructura pública en zonas extremas; y un programa de modernización del equipamiento defensivo de las FFAA.

3. Diagnóstico local y propuestas de reformas

Medidas para mejorar la institucionalidad y aumentar la productividad

A mediados de 2013, después de tres años con Chile creciendo por encima de su PIB tendencial (calculado entonces en 5%), Klaus Schmidt-Hebbel delineó tres escenarios de riesgo para el país. Dos de ellos son malos escenarios: el primero refleja una combinación de crecimiento mediocre y más desigualdad; el segundo, crecimiento negativo con redistribución masiva como resultado de políticas estatistas y populistas. El tercer escenario es de desarrollo integral: como resultados de buenas políticas y reformas, el país crece fuerte y logra derrotar la pobreza, así como mejorar significativamente la distribución del ingreso. En los siguientes cuatro años, el crecimiento económico y la reducción de la pobreza y la desigualdad se estancaron.

¿Es posible reducir la desigualdad sin frenar el crecimiento? Como destaca el autor, ambos factores no solo pueden, sino que deben necesariamente ir de la mano. Es el escenario que el autor define como de desarrollo virtuoso.

Llegar a una senda sostenible de desarrollo integral, de elevado crecimiento con una distribución de recursos más equitativa, requiere de cambios, algunos radicales. En este capítulo se abordan varias de estas reformas, algunas de ellas recogidas en el trabajo que el autor presentó con el Grupo Res Publica Chile.

Hay tres grandes retos, señala: ahorrar e invertir más; impulsar la productividad y la innovación; y una revolución en la educación. Estos son los tres ejes desde los cuales se deben descolgar otras reformas. Por ejemplo, para ahorrar e invertir más se requiere de cambios previsionales y tributarios; para aumentar la productividad

se debe apuntar a reducir el costo de la energía y el fomento de la innovación; para incrementar la inversión se requiere reformar las trabas regulatorias.

Pero la tarea más urgente es una revolución en educación, enfocada en su calidad en todos los niveles. Esta es la clave, señala Schmidt-Hebbel, para romper con el círculo de pobreza y desigualdad, y a la vez aumentar la productividad.

En su análisis sobre las claves del crecimiento de la economía chilena, explica la desaceleración estructural con las figuras de la “transpiración” (fuerza muscular, acumulación de capital) y la “inspiración” (innovación y productividad). Chile ha perdido la inspiración, sentencia. Para recuperarla hay que apostar decididamente por fomentar la innovación, no solo vía presupuestaria, sino eliminando las verdaderas trabas al emprendimiento.

También hay materias pendientes en el manejo energético y la protección del medio ambiente.

La puesta en marcha de una carretera eléctrica, la reconsideración de la energía nuclear y mayores esfuerzos por reducir los niveles de CO2 son partes de las propuestas del autor.

Todo esto bajo la condición de un fortalecimiento de la institucionalidad del país, en todas las áreas. Se requiere de un marco institucional más moderno para fomentar la innovación, tanto como para llevar a cabo una reforma educacional efectiva, así como para facilitar las inversiones en energía.

En este último apartado, el autor hace otra advertencia: los cambios institucionales, ya sea normas puntuales como a la misma Constitución, no deben encargarse a una asamblea u otra entidad, que corre el riesgo de ser cooptada por grupos de interés; sino que deben encausarse por la vía democrática, que tiene su representación en el Congreso.

El crecimiento económico de Chile (28 de agosto 2012, *El Mercurio*)

El crecimiento económico no es sinónimo de desarrollo integral ni de igualdad ni de sustentabilidad ambiental ni de felicidad. Pero la evidencia mundial muestra que el PIB promedio por habitante está muy correlacionado con las medidas anteriores. Los países más ricos tienden a ser aquellos donde la felicidad de sus habitantes es mayor y la proporción de los pobres es menor. Además, un alto crecimiento del ingreso es condición necesaria (aunque no suficiente) para disminuir

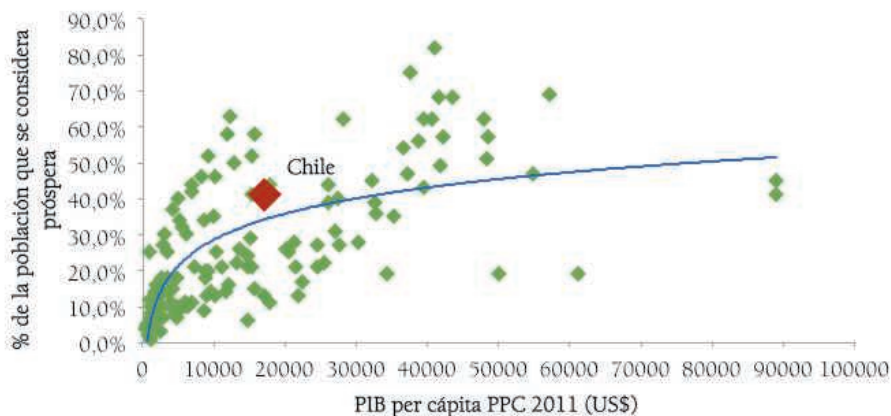
la desigualdad, reducir la pobreza y aumentar la felicidad.

Chile, con un PIB por habitante de US\$ 18.000 (medido a poder de paridad de compra), está entre los países de ingreso medio alto del mundo. Considerando dicho nivel, la felicidad de los chilenos es alta y la pobreza absoluta es moderada (Gráficos 3.1. y 3.2).

Gráfico 3.1.

Dado su ingreso promedio, los chilenos se consideran más prósperos que los habitantes de otros países

PIB per cápita e índice de prosperidad en el mundo y en Chile, 2009-2010

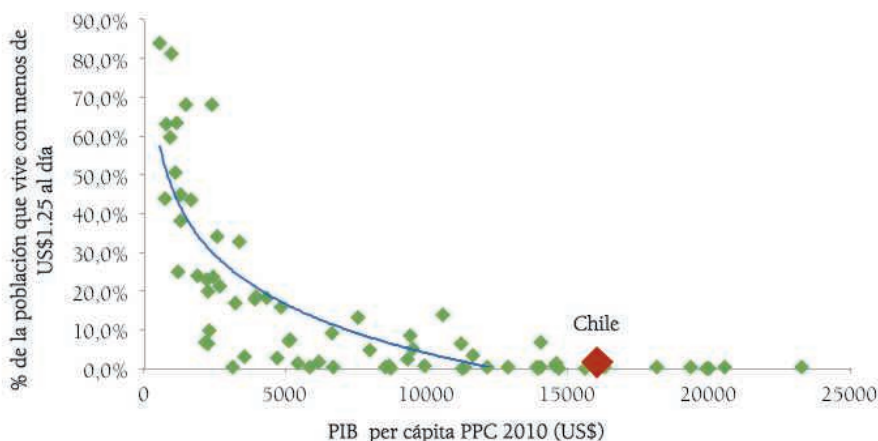


Fuentes: GWP y WDI.

Gráfico 3.2

Dado el ingreso promedio en Chile, la pobreza es relativamente baja

PIB per cápita y porcentaje de la población que vive con menos de US\$1,25 al día en el mundo y en Chile, 2010

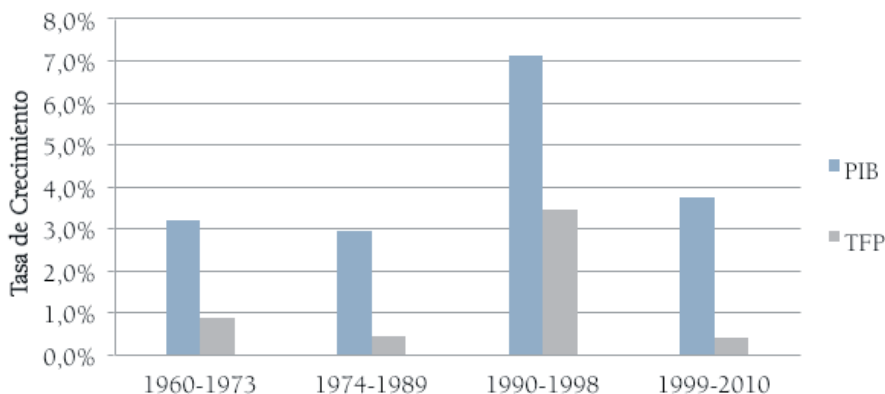


Fuente: WDI.

Aunque Chile ha crecido más que el mundo en el último cuarto de siglo, su crecimiento ha ido de más a menos. El país creció a una tasa asiática del 7,1% promedio anual en 1990-1998, y a una tasa latinoamericana de 3,8% en 1999-2010 (Gráfico 3.3.). ¿Por qué cayó tanto? Por la enorme caída en “inspiración”, vale decir, debido al colapso en el aumento de la productividad de la economía chilena, desde 3,5% promedio anual en 1990-1998 a 0,4% en 1999-2010. Mientras que nuestra “transpiración” (los esfuerzos por acumular capital y emplear personas) siguen al ritmo de los años noventa, las ganancias en eficiencia productiva de Chile son muy bajas en comparación con otros países y con nuestra propia historia.

Gráfico 3.3**La productividad no ha logrado recuperar el dinamismo de los años 90**

Crecimiento del PIB y de la productividad de los factores de producción (PTF) en Chile, promedios anuales por subperíodos de 1960-2010



Fuente: CNE, INE y BCCh y Fuentes (2012).

El crecimiento actual de 5,5% (2011-12) es mayor al promedio 1999-2010, en parte por la recuperación cíclica y post terremoto, y las (aún) buenas condiciones internacionales. Esta cifra también es mayor a la proyección del crecimiento de tendencia de Chile, estimado recientemente en 5% por el Comité del PIB Tendencial. A este 5% (equivalente a un 4% de crecimiento del PIB per cápita tendencial), ¿cuánto tardaría Chile en pasar el umbral de los países desarrollados? Si definimos dicho umbral como el 70% del PIB per cápita de EE. UU. (el nivel relativo de España en 2011), y reconociendo que Chile alcanzó apenas un 35% del PIB per cápita de EE. UU. en 2011, nuestro país alcanzaría este umbral en torno al año 2045, si el crecimiento per cápita de Chile superare en 2% al de EE. UU. Esto significaría un largo período de más transpiración y mucha más inspiración que la demostrada en 1999-2011.

Pues bien, ¿cuáles son los grandes retos que debemos abordar para crecer más? La experiencia mundial y chilena señala que son principalmente tres: (i) ahorrar e invertir más y mejor en capital físico, (ii) adoptar una cultura radical en apoyo de la eficiencia y la innovación, y (iii) realizar una revolución en educación. Estas prioridades no son fáciles de lograr porque requieren de muchas reformas bien diseñadas e implementadas.

Para dar un salto significativo en sus tasas de ahorro e inversión, Chile requiere elevar el ahorro previsional, reemplazar los impuestos a las personas desde base ingreso a base gasto, aumentar el ahorro público, reducir la tributación a la inversión extranjera no minera, destrabar la inversión en proyectos energéticos (a fin de reducir el costo de la energía en Chile a la mitad), incrementar la inversión pública y las concesiones privadas, y eliminar muchas trabas sectoriales.

Para generar una revolución económica y cultural en apoyo de la innovación y el emprendimiento, se debe partir reconociendo que el estancamiento de la productividad en Chile se debe a la triple conjunción de trabas regulatorias a la competencia e innovación, bajos incentivos para el gasto en I+D (hoy alcanza solo al 0,4% del PIB) y una cultura imperante que niega (desde la escuela hasta la burocracia estatal) el valor de la innovación y del emprendimiento. Por lo tanto, aquí la tarea es revisar las trabas regulatorias al emprendimiento y a la innovación e implementar cambios curriculares y culturales que los fomenten.

Finalmente, en Chile aún enfrentamos un círculo vicioso entre una muy baja calidad de la educación para la gran mayoría de los estudiantes, la pobreza, la desigualdad y los bajos salarios. La herramienta más efectiva y políticamente consensuada para cortar este nudo gordiano es una revolución en la calidad de la educación. Requerimos con urgencia de una reforma radical para garantizar a todo chileno – desde la cuna a la universidad – el acceso a una educación que eleve sustancialmente la productividad laboral y la iniciativa personal.

La educación, el trabajo responsable y la iniciativa personal son precisamente los tres factores principales – por lejos – que identifican los chilenos como claves para tener éxito económico (Cuadro 3.1). Esto refleja una notable coincidencia entre la opinión de los chilenos, basada en su experiencia personal, y la evidencia recogida por los economistas sobre el crecimiento en el mundo y en Chile.

Cuadro 3.1

Los chilenos no ven a un Estado paternalista como la forma para prosperar
¿Cuáles de las alternativas de esta lista cree usted que son las dos más importantes en el éxito económico de las personas?
(Total menciones 200%)

1. Nivel educacional alcanzado	49%
2. Trabajo responsable	43%
3. Iniciativa personal	36%
4. Contactos o pitutos	16%
5. Tener una familia que apoya	14%
6. Situación económica de los padres	14%
7. Fe en Dios	7%
8. Suerte	6%
9. Haciendo dinero a la mala	6%
10. Ayuda económica del Estado	5%
11. Políticas económicas del Gobierno	5%
12. No sabe/no contesta	1%

Fuente: CEP (2012).

Crisis energética y cuidado del medio ambiente
(6 de noviembre 2012, El Mercurio)

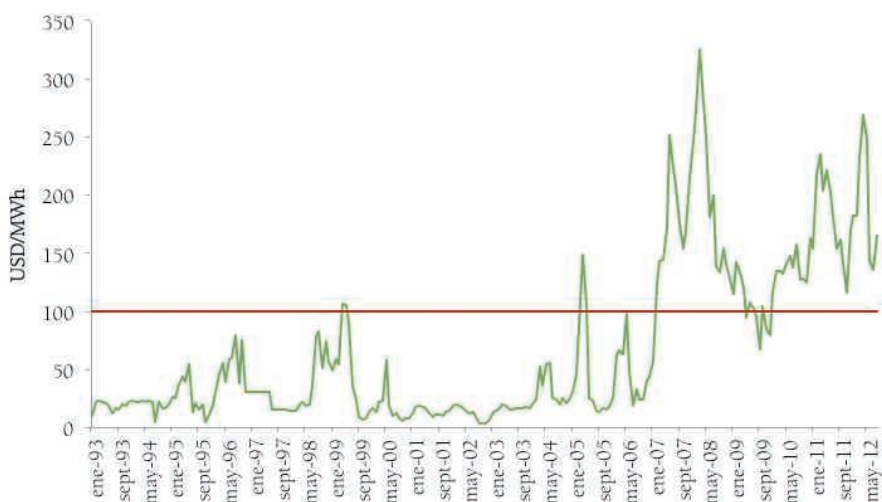
Chile enfrenta una aguda escasez de energía, reflejada en la cuadruplicación del costo marginal de la energía eléctrica desde mediados de los 2000, cuando Argentina nos cortó el gas natural y aumentó el precio mundial del petróleo. Tenemos costos de energía entre los más altos del mundo, que empobrecen a nuestros hogares y reducen la rentabilidad de nuestras empresas (Gráfico 3.4). García estima que el alza del precio de la energía ha reducido el PIB en 2% y el empleo nacional en 2,8% (García, 2012).

El desarrollo de nuevos proyectos de generación de energía es inhibido por sus conflictos (reales o percibidos) con la preservación del medio ambiente y por una institucionalidad aún inmadura. De hecho, se estima que se acumulará un déficit de 2.000 MW en la oferta de energía del Sistema Interconectado del Centro (SIC) hacia el 2020.

Gráfico 3.4.

El alto precio de la energía es un obstáculo mayor para la productividad

Costo marginal de la energía eléctrica en el Sistema Interconectado Central de Chile, 1993-2012 (USD/MWh)



Fuente: Centro de Despacho Económico de Carga-Sistema Interconectado Central (CDEC-SIC).

¿Cómo se puede encarar racionalmente esta crisis energética, buscando minimizar el impacto ambiental de nuevos proyectos? En el Grupo Res Publica Chile (GRPC), mis colegas Jorge Quiroz y Andrea Tokman están liderando la discusión de propuestas que buscan compatibilizar energía con medio ambiente. Entre éstas, destaco las siguientes siete ideas:

1. Shale gas. Para no llegar tarde a la importación del gas esquisto a precios convenientes, es recomendable establecer un consorcio público-privado, que lidere acuerdos internacionales y apoye el desarrollo de la infraestructura necesaria. Al cabo de su maduración, recomiendo privatizar la participación estatal en éste y en los demás consorcios mixtos propuestos abajo.

2. Participación local en beneficios de proyectos. Para beneficiar a las comunidades en que se realizan las inversiones, se propone colocar un impuesto a toda inversión con evaluación ambiental aprobada, cuya recaudación sea retenida localmente.

3. Institucionalidad. Se ha avanzado en la institucionalidad de la protección

ambiental, pero quedan incoherencias administrativas y una judicialización excesiva de los proyectos de energía. Se propone transformar el Servicio de Evaluación Ambiental en un organismo autónomo para fortalecer sus evaluaciones independientes, a fin de que tengan mayor peso en las posteriores decisiones políticas de los Consejos Regionales y en las decisiones judiciales.

4. Hidroaysén. La favorable relación entre sus enormes beneficios en energía y sus muy acotados costos ambientales (con embalses que inundan poco, en una región de altísima pluviometría y densidad boscosa) hace impostergable la construcción de las centrales de Hidroaysén y de otras hidroeléctricas del extremo sur.

5. Carretera eléctrica. Para superar conflictos y descoordinaciones, el desarrollo de un sistema de transmisión eléctrica interconectado, desde Punta Arenas hasta la frontera con Perú, requiere de la participación del estado en otra empresa mixta.

6. Fomento de energías renovables no convencionales (ERNC). La licitación de energía entre generadores de ERNC puede aportar mucho a su desarrollo.

7. Acuerdos con vecinos. El logro de acuerdos internacionales inteligentes para la compra de gas a Bolivia y de energía eléctrica a Perú debería buscarse desde ahora.

Completo el decálogo de ideas con tres propuestas personales (que no son de RPC).

1. Centrales de pasada. Se observa una muy desfavorable relación entre los bajos beneficios energéticos y los enormes costos ambientales de las centrales hidroeléctricas de pasada en la gran zona centro-sur de Chile. Aportan poca energía, secan los ríos (impidiendo su rol de cortafuegos) y destruyen nichos ecológicos enteros en zonas ambientalmente frágiles de escasa pluviometría. Abogo, por tanto, a no concederles beneficios de ERNC y a someterlas a evaluaciones ambientales coherentes con los daños que provocan.

2. Energía nuclear. En contraste con las centrales de pasada, hay una muy favorable relación entre altos beneficios energéticos y muy bajos riesgos ambientales en la generación eléctrica por plantas nucleares. Hoy se están construyendo 66 plantas nucleares en los 14 países más importantes del mundo, que elevarán el aporte de 13% que hoy hace la energía nuclear a la electricidad mundial (Cuadro 3.2, gráfico 3.5). Poniendo fin a décadas de vacilación, Chile debe aprobar ahora el desarrollo de centrales nucleares por una empresa mixta, con plantas nucleares localizadas en el Norte Grande o al sur del Golfo de Taitao, alimentando la carretera eléctrica que deberá unir a todo el país.

Cuadro 3.2.

Numerosos países han optado por la energía nuclear

Participación de las plantas de energía nuclear en la oferta de electricidad de 13 países que dependen intensamente de ella, agosto 2012

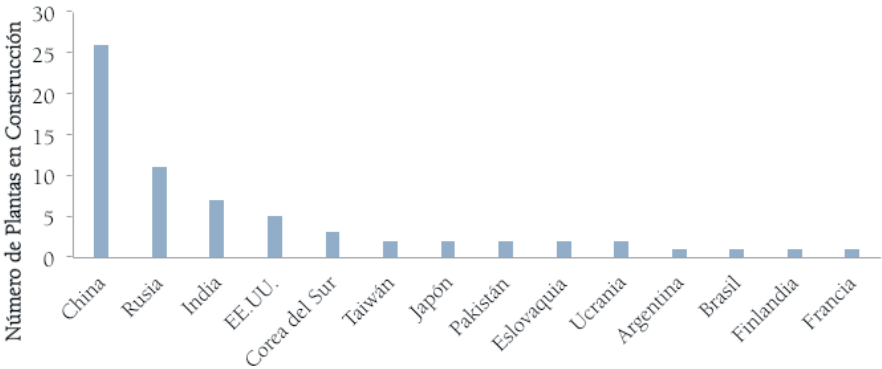
País	Porcentaje
Francia	77,7
Eslovaquia	54,0
Bélgica	54,0
Ucrania	47,2
Hungría	43,3
Eslovenia	41,7
Suiza	40,9
Suecia	39,6
Corea del Sur	34,6
Armenia	33,2
República Checa	33,0
Bulgaria	32,6
Finlandia	31,6

Fuente: Instituto de Energía Nuclear.

Gráfico 3.5

Los grandes países emergentes lideran la apuesta por la energía nuclear

Plantas nucleares en construcción en el mundo, por países, agosto 2012



Fuente: Agencia Internacional de Energía Atómica.

3. Impuesto al CO₂. Para reducir la contribución de Chile al calentamiento global, y hasta que funcione el mercado de bonos de carbono, se justifica la colocación de impuestos a la emisión de CO₂ por fuentes fijas, como las termoeléctricas.

Avanzar en estas propuestas requiere que éste y el siguiente gobierno inviertan un gran capital político en cortar el nudo gordiano que tiene paralizado el desarrollo de la matriz energética, pero cuidando la insustituible riqueza medioambiental de Chile.

95 propuestas para un Chile mejor **(5 de junio 2013, *El Mercurio*)**

Chile ha progresado mucho durante el último cuarto de siglo. Reconociendo estos avances, también cabe dar cuenta de las barreras, falencias y retos de nuestro país en su camino al desarrollo integral.

La preocupación por Chile – y, en especial, por sus falencias y brechas – motivó la invitación que me extendió Andrónico Luksic para reunir un grupo transversal de personas, con la tarea de identificar los retos de Chile y desarrollar propuestas para enfrentar estos retos. Así surgió el Grupo Res Publica Chile (GRPC), conformado por 12 profesionales elegidos con total independencia, pero comprometidos por la “cosa pública”, la Res Publica Chile. Aunque los 12 reflejan una notable transversalidad en posiciones políticas y experticias distintas, ciertamente distan mucho de representar al país. Por ello, consultaron a un centenar de políticos, expertos y dirigentes sociales, antes de formular sus propios diagnósticos y recomendaciones.

Reconociendo los significativos logros de nuestro país, GRPC se concentró en identificar múltiples brechas y desafíos de Chile, que colocan a nuestro país en un equilibrio socioeconómico y político frágil. Usando una analogía del andinismo, Chile camina hacia la cima – el logro del desarrollo integral e inclusivo – sobre una delgada arista de montaña, que separa dos profundos abismos. Simplificando una realidad más compleja, GRPC identificó dos riesgos mayores (caerse a un abismo o al otro) y un gran reto: avanzar a paso acelerado hacia el ápice (transitar a buen ritmo por la delgada senda hacia la cima). Por la senda de un desarrollo virtuoso de creciente prosperidad e igualdad.

Aterrizando esta analogía en el mundo real de las experiencias de países, veamos cómo lo han hecho tres países de sendas disímiles durante el último cuarto de siglo

(1987-2012). Cometiendo otra simplificación, ilustramos las dinámicas en solo dos dimensiones del desarrollo: la evolución del PIB per cápita y de la desigualdad en la distribución del ingreso, medida por el coeficiente de Gini (Gráfico 3.6).

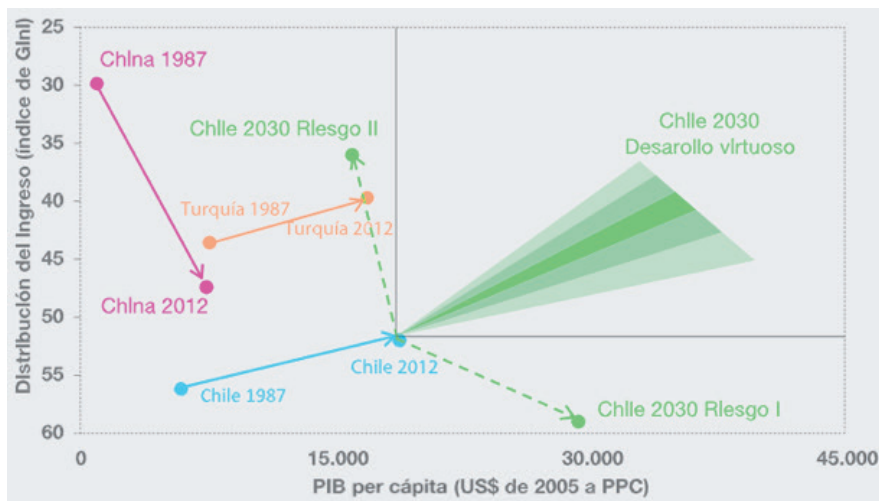
China partió en 1987, siendo una sociedad igualitaria con un nivel muy bajo de ingreso por habitante. Desde entonces creció a una tasa muy elevada y redujo su pobreza absoluta, pero empeoró muy significativamente su distribución del ingreso. Turquía, en cambio, partió hace 25 años en un nivel de desarrollo económico mayor, pero con una distribución del ingreso más concentrada, evolucionando luego por una senda más virtuosa, incrementando su ingreso por habitante y reduciendo sus desigualdades. Nuestro país partió en 1987 en un nivel bajo de ingreso por habitante y una muy desigual distribución de dicho ingreso. En este último cuarto de siglo, Chile ha crecido a una tasa moderadamente elevada, pero progresando sólo modestamente en la reducción de una muy alta desigualdad de ingreso.

Hoy Chile enfrenta dos riesgos mayores en su senda de desarrollo hacia el año 2030 (Gráfico 3.6). Un riesgo (Riesgo I) es una senda mala, de crecimiento mediocre y empeoramiento distributivo, que además llevaría a una gran inestabilidad sociopolítica. Por otro lado, el otro riesgo (Riesgo II) también refleja una senda indeseable, que, a consecuencia de masiva y rápida redistribución basada en políticas populistas e insostenibles, reduciría el ingreso por habitante.

Gráfico 3.6

El gran reto de Chile: continuar una senda virtuosa de desarrollo integral

Sendas históricas de desarrollo de China, Turquía y Chile (1987-2012), y riesgos y retos para el desarrollo futuro de Chile (2013-2030)



Fuente: Grupo Res Publica Chile (2013).

En contraste con los malos equilibrios anteriores, Chile requiere reforzar su compromiso con una senda de desarrollo virtuoso, que lleve a un más rápido crecimiento económico y una más acelerada reducción de las desigualdades, de lo que observamos en el último cuarto de siglo.

Con este norte trabajó GRPC por un año y medio, pensando en nuestro país, identificando sus mayores desafíos a la luz de un diagnóstico técnico y político, y elaborando propuestas concretas de reformas y cambios en dimensiones. El resultado es el libro “95 propuestas para un Chile mejor”, presentadas en 18 capítulos dedicados a temas políticos, económicos y sociales (Cuadro 3.3). Estas propuestas han sido elaboradas por grupos de autores individuales, que son los responsables de los capítulos respectivos. Pero las propuestas elaboradas pasaron por reiterados filtros de discusión interna de todas las propuestas, implicando revisiones profundas y reiteradas, eliminaciones de muchas propuestas iniciales y adiciones de otras propuestas sugeridas por los miembros de GRPC.

Las 95 propuestas comienzan con una idea radical (1: transitar hacia un régimen de gobierno parlamentario) y terminan con otra propuesta radical (95: en

concertación internacional, legalizar todas las drogas, sometiéndolas a una estricta regulación, tributación y limitación del acceso de los jóvenes). Pero en el interior del libro (que se puede descargar en www.95propuestas.cl) hay otras 93 propuestas centrales para acelerar el tranco hacia un Chile mejor. Un país que sea más desarrollado integralmente, socialmente más inclusivo, políticamente más estable y participativo, con habitantes y comunidades más felices.

Cuadro 3.3
Capítulos y autores de “95 Propuestas para un Chile mejor”

Cap.	Título	Autores
1	Tres reformas de fondo para revitalizar el sistema político chileno	Alejandro Ferreiro Eugenio Guzmán
2	Chile descentralizado: más desarrollo, más democracia	Alejandro Ferreiro
3	Modernización del Estado: una agenda necesaria	Alejandro Ferreiro
4	Superando la trampa del ingreso medio: cómo crecer más	Juan Andrés Fontaine Jorge Quiroz Klaus Schmidt-Hebbel
5	Un nuevo trato para la energía	Jorge Quiroz Andrea Tokman
6	Más competencia y protección efectiva de los consumidores	Nicolás Figueroa Andrea Repetto
7	Una reforma tributaria para la eficiencia y la equidad	Jorge Quiroz Klaus Schmidt-Hebbel
8	Compromiso ciudadano con un entorno sustentable y limpio	Vicente Espinoza Klaus Schmidt-Hebbel
9	En busca de la eficiencia y la efectividad en el transporte urbano	Francisco Gallego Juan Pablo Montero
10	Más y mejor empleo para combatir la pobreza y la desigualdad	Dante Contreras Vicente Espinoza Andrea Repetto Andrea Tokman
11	Todos ganan: reforma a la regulación laboral	Dante Contreras Andrea Repetto
12	Impuestos a la renta: una reforma progresiva y eficiente	Dante Contreras Andrea Repetto

13	La desigualdad más allá del ingreso: voz, dignidad y capital social	Vicente Espinoza Eugenio Guzmán
14	La madre de todas las batallas: asegurar el acceso a una educación de calidad integral	Dante Contreras Francisco Gallego
15	Un sistema de salud para el siglo XXI	Alejandro Ferreiro Nicolás Figueroa
16	Vivienda social integrada a la ciudad	Cristián del Campo, SJ Andrea Tokman
17	Delincuencia: la principal preocupación de los chilenos	Eugenio Guzmán Klaus Schmidt-Hebbel
18	Reconociendo la derrota en la guerra contra las drogas: hacia la legalización	Eugenio Guzmán Klaus Schmidt-Hebbel

Fuente: Grupo Res Publica Chile (2013).

Instituciones, desarrollo integral y cambio institucional (12 de agosto 2013, *El Mercurio*)

El premio Nobel D. North define a las instituciones como “las restricciones ideadas por los humanos que estructuran la interacción política, social y económica. Ellas consisten tanto de restricciones informales (costumbres, tradiciones, y códigos de conducta), como de reglas formales (constituciones, leyes, derechos de propiedad)” (North, 1990). Acemoglu y Robinson (2012) enfatizan que son las instituciones las que determinan “por qué fracasan las naciones” (el título de su último libro) o por qué son exitosas.

¿Por qué la institucionalidad es clave? Porque las buenas instituciones promueven cuatro objetivos centrales para toda nación: democracia, respeto de derechos humanos, progreso económico e inclusión social. Pero el desarrollo de buenas instituciones también depende de condiciones sociales y políticas favorables. Mejores reglas del juego político, económico y social son más fáciles de adoptar en democracia y en países de mayor desarrollo económico y social.

Una buena institucionalidad – ¿qué mejor ejemplo que una buena constitución? – debe lograr un necesario equilibrio entre estabilidad y flexibilidad. Una institucionalidad muy rígida anquilosa a la sociedad e invita a la ruptura por las armas o por la calle. Pero una institucionalidad demasiado flexible o débil es aprovechada por gobiernos populistas que la destruyen en su propio beneficio económico y político (por ej., los sucesivos gobiernos argentinos desde Perón hasta el actual

kirchnerismo, incluyendo la dictadura militar).

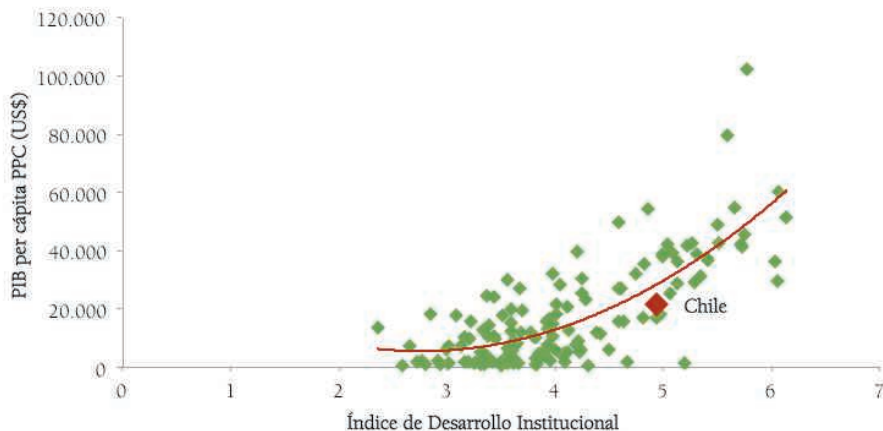
Chile ha fortalecido por un cuarto de siglo su institucionalidad, enmendado errores históricos y aprendiendo de la buena experiencia mundial. Este esfuerzo transversal recibió hace dos semanas el Premio ICARE a la institucionalidad económica, distinción que fue personificada en los ministros de hacienda Alejandro Foxley y Felipe Larraín.

Dentro y fuera del ámbito económico, y sólo desde el año 2000, el país ha avanzado significativamente en su institucionalidad. Por ejemplo, destaco la Reforma Procesal Penal del 2000, el Sistema de Alta Dirección Pública de 2003, la Ley de Responsabilidad Fiscal de 2006, el Consejo para la Transparencia en 2008, la Subsecretaría de Prevención del Delito en 2011, el Consejo de Estabilidad Financiera en 2012 y el Consejo Fiscal en 2013.

¿Cómo está Chile en comparación mundial? El índice de desarrollo institucional del FEM refleja la medida más amplia disponible, combinando instituciones económicas y políticas, públicas y privadas. Dado su PIB per cápita, Chile tiene un grado de desarrollo institucional algo mayor que países comparables (Gráfico 3.7). Ello es muy bueno, porque nos permitirá crecer más en los próximos años. Respecto de la institucionalidad macroeconómica, Chile está a la vanguardia mundial. En lo microeconómico, hay dos comparadores internacionales que muestran nuestra posición relativa. En cuanto a libertad económica, llegamos en años recientes a los niveles de EE. UU. y Japón (Gráfico 3.8). En facilidad para emprender negocios, estamos mucho mejor que las economías emergentes en general, pero nos falta bastante para remover barreras y apoyar el emprendimiento, a fin de garantizar un nivel de facilidad con que se hacen negocios comparable al de países desarrollados (Gráfico 3.9).

Gráfico 3.7**Dado su ingreso por habitante, Chile ha alcanzado un elevado desarrollo institucional**

Desarrollo institucional y PIB per cápita en Chile y el mundo, 2012

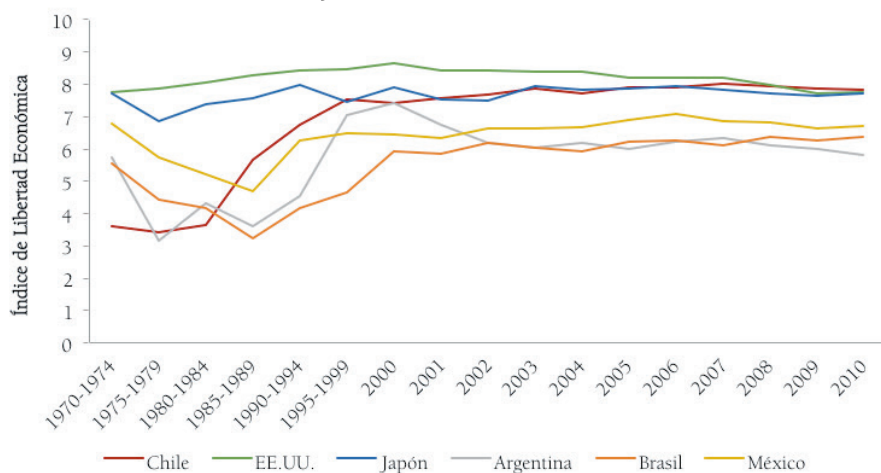
*Fuentes: Foro Económico Mundial y Fondo Monetario Internacional.*

Ciertamente enfrentamos muchos retos de reformas institucionales para acelerar nuestro paso hacia un desarrollo integral, con una política de mayor calidad y participación ciudadana, hacia una sociedad más inclusiva y menos desigual, con mayor seguridad ciudadana, y donde la gente y las comunidades sean más felices. Las 95 propuestas del Grupo Res Publica Chile (2013) incluyen docenas de ideas concretas de avance institucional en política, economía y sectores sociales.

Gráfico 3.8

Chile ha avanzado bien en libertad económica

Libertad económica en Chile y el mundo, 1970-2010



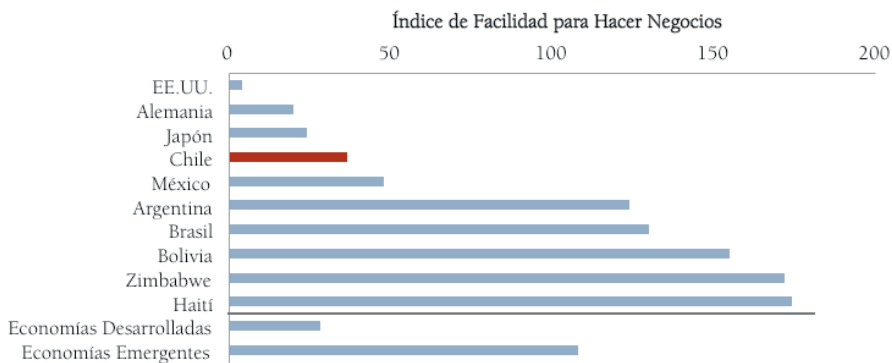
Fuente: Fraser Institute.

Destaco un hecho esencial: en democracias maduras los cambios institucionales se hacen sólo dentro de la institucionalidad. En una sociedad democrática, los cambios son producto del voto ciudadano, que da origen a las mayorías políticas que propugnan dichos cambios, realizados a través del congreso y del gobierno, y en permanente diálogo con las minorías. Aunque algunos cambios pueden ser motivados por las demandas expresadas en manifestaciones o en “la calle”, estos cambios no pueden responder al “Diktat” de dirigentes de grupos de interés. Consecuentemente, en democracia los cambios constitucionales no pueden ser encargados a una asamblea constituyente u otra instancia extraparlamentaria, sino que deben encauzarse a través del Congreso – postura que en Chile es compartida por los más destacados senadores de izquierda, centro y derecha.

En resumen, Chile ha recorrido un importante camino de fortalecimiento institucional que nos ha permitido crecer en democracia y desarrollo integral. Pero enfrentamos grandes desafíos de mejoras adicionales, que deben realizarse a través de las vías institucionales, aprovechando la rica experiencia mundial en construir sociedades mejores y respetando a quienes piensan distinto en una actitud permanente de amistad cívica.

Gráfico 3.9**Chile aún tiene camino por avanzar en la facilidad para hacer negocios**

Facilidad para hacer negocios en Chile y el Mundo, 2012



Fuente: Doing Business Report, Banco Mundial.

Notas: (1) Un menor valor del índice refleja una mayor facilidad para hacer negocios; (2) El valor del índice para Economías Desarrolladas y Economías Emergentes corresponde al promedio para los países componentes de cada grupo.

¿Políticas industriales selectivas para Chile?*(17 de septiembre 2013, El Mercurio)*

A lo largo de la historia hay sectores que lideran por un tiempo el desarrollo económico de los países. Los ferrocarriles en EE. UU. durante el siglo 19, la informática en EE. UU. desde fines del siglo 20 y el cobre en Chile durante los últimos 20 años son industrias de alto crecimiento, que empujan el desarrollo de sectores que les proveen insumos o que demandan sus servicios o productos. Tienen externalidades positivas porque generan demandas por empleo, infraestructura, e innovación y desarrollo (I&D).

Por lo tanto, ¿no deberían los gobiernos descubrir temprano y luego fomentar el desarrollo de las industrias o de los sectores que tienen potencial futuro de crecimiento, con externalidades positivas para otros sectores? ¿No deberían los gobiernos elegir los sectores que prometen ser las industrias del futuro, beneficiándolos con subsidios, exenciones impositivas, mejores condiciones crediticias o regulaciones más laxas? Y en Chile, ¿no deberíamos apoyar el desarrollo de un Silicon Valley chileno o fomentar el desarrollo de clusters de empresas en torno a la minería, la acuicultura o la agroindustria?

Las respuestas a las preguntas anteriores deberían ser positivas, si se cumple simultáneamente que: (a) los gobiernos son mejores que los privados para identificar sectores de gran potencial futuro de crecimiento, (b) los sectores elegidos tienen más externalidades positivas que los no elegidos, y (c) la selección gubernamental de los ganadores se realiza con plena independencia respecto de presiones de grupos de interés. Pues bien, es muy difícil que se cumplan estas tres condiciones.

Sin embargo, muchos gobiernos han respondido positivamente a estas preguntas, fuera y dentro de Chile. Y así han adoptado políticas industriales (PI) verticales (que discriminan entre industrias), en desmedro de políticas horizontales de fomento productivo – las que apoyan el desarrollo de todos los sectores, sin discriminación, a través de la educación, la capacitación laboral, la inversión en capital público o I&D.

¿Cuál ha sido el resultado de estas PI verticales o discriminatorias? Discriminar a favor de ciertos sectores o industrias es bueno para dichos sectores, pero malo para el resto. Genera distorsiones y, típicamente, menor crecimiento. La industrialización artificial de gran parte de América Latina a partir de los años 1940, promovida por el estado a través de múltiples instrumentos que discriminaron en contra de la minería, la agricultura y los servicios, fue un experimento carísimo, especialmente en países pequeños como Chile.

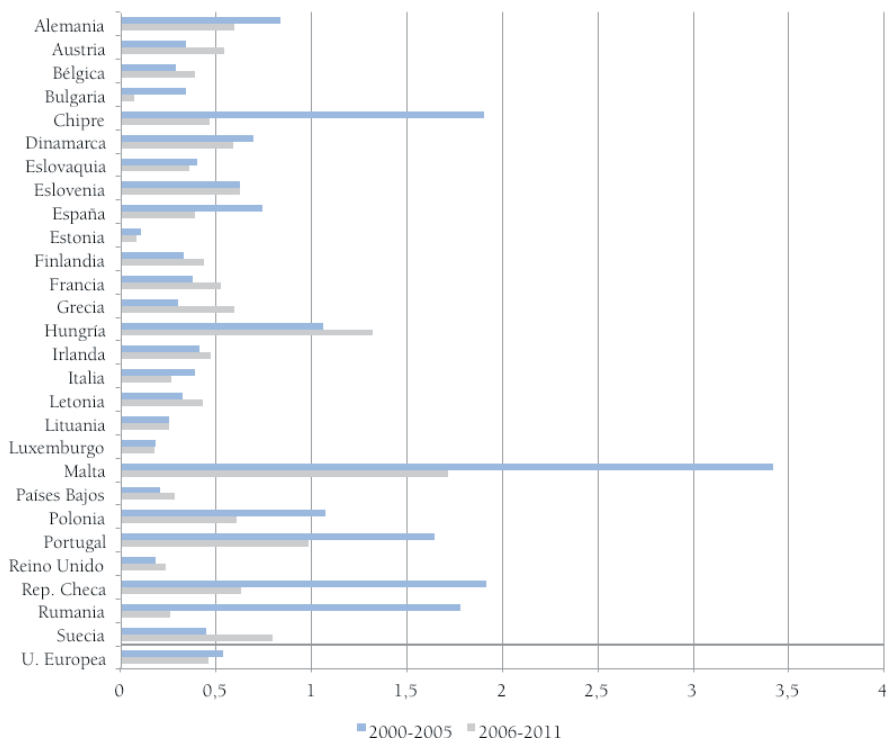
Pero en el pasado reciente, ¿no ha sido exitoso el fomento productivo discriminatorio en Japón, Corea, Singapur, China o Europa?

Pues bien, en Asia Oriental no sólo se han aplicado PI discriminatorias, sino que han ido de la mano de enormes esfuerzos de fomento productivo horizontal, como la inversión en infraestructura y la educación. En ausencia de evidencia sistemática, sospecho que gran parte del crecimiento asiático es producto de políticas horizontales lideradas por estados que, además, tienden a reprimir el consumo privado y los derechos individuales y sindicales.

Europa viene gradualmente de vuelta de la aplicación de PI. La estrategia de crecimiento “Europa 2020” requiere abandonar PI selectivas y volcarse a políticas de fomento horizontal, como educación e I&D. Por eso, los subsidios directos otorgados en la Unión Europea a supuestos “ganadores” en la industria y los servicios han decrecido de 0,6% a 0,4% del PIB en la última década. (Gráfico 3.10)

Gráfico 3.10**La Unión Europea tiende a limitar sus políticas industriales verticales**

Ayuda estatal a sectores industriales y de servicios en los 27 países de la Unión Europea, 2000-2011 (% del PIB)



Fuente: Comisión Europea (2012).

¿Qué dice la escasa literatura reciente sobre PI selectivas adoptadas en el mundo? La evaluación general de estas políticas es muy negativa. (Cuadro 3.4)

¿Y Chile? Hacia 1996, Intel presentó una tentadora oferta de instalar una fábrica de microprocesadores en nuestro país, pero a cambio de US\$ 200 millones en deducciones tributarias y de otros subsidios estatales. Aplausos para el gobierno de Frei, al negarse a esta tentación. En cambio, hacia el 2008 Chile coqueteó con la adopción de PI selectivas a través de la selección de 5 sectores ganadores – los clusters – que recibirían tratos preferenciales del Estado para su desarrollo. Aplausos para quienes – en este gobierno y en el anterior – pararon las políticas discriminatorias a su favor. Porque subsidiar a la minería, la salmonicultura o la agroindus-

tria perjudica por partida doble la competitividad de los sectores productivos no merecedores, como el metalmecánico o el textil: sus impuestos aumentan y el peso chileno se aprecia.

Concluimos que Chile no requiere de PI discriminatorias como los clusters. Lo que necesitamos para nuestro desarrollo económico es un fuerte rol del estado en PI horizontales, que benefician a todos los sectores productivos, a través de la inversión en educación, innovación y emprendimiento empresarial, I&D, infraestructura pública y capital social. Eso incluye la formación de comités público-privados permanentes, por sectores, que analicen las trabas al desarrollo de cada sector, evaluando y proponiendo medidas y políticas no discriminatorias de desarrollo productivo.

Cuadro 3.4
Estudios internacionales sobre la efectividad de políticas industriales selectivas

Referencia	Conclusiones empíricas
Blonigen (2013)	Usando datos de la industria acerera de los principales países productores de acero desde 1975 a 2000, encuentra que mayores subsidios a la exportación y mayores barreras a la importación de acero llevan a una fuerte caída en la competitividad exportadora en el sector manufacturero que usa acero como insumo principal.
Rodrik (2008)	Revisa extensamente la literatura empírica y encuentra que, en general, existen efectos negativos o no significativos de las políticas industriales.
Criscuolo et al. (2007)	Analiza el impacto de la ayuda estatal sobre las industrias manufactureras en el Reino Unido desde 1993 a 2000, encontrando efectos positivos considerables sobre la inversión y el empleo de los sectores beneficiados, pero ningún impacto significativo sobre su productividad.
Page (1994)	Examina la significancia de las estrategias de impulso a las exportaciones y las políticas industriales en 8 países asiáticos de alto crecimiento desde 1965 a 1990. Concluye que fue la orientación hacia las exportaciones y no la intervención industrial selectiva lo que explica el alto crecimiento de la productividad en estos países.
Lee (1996)	Para sectores industriales coreanos desde 1963 a 1983, encuentra que la protección comercial redujo las tasas de crecimiento de la productividad agregada y laboral, mientras que las políticas industriales, tales como los incentivos tributarios y los créditos subsidiados, no afectaron el crecimiento de la productividad de los sectores beneficiados.

Beason y Weinstein (1996)	Evalúa el uso de varias herramientas de política industrial en Japón. Encuentra evidencia de una asignación deficiente de la ayuda estatal a firmas de baja productividad y escaso potencial de crecimiento, y ninguna evidencia significativa de efectos significativos sobre la productividad.
---------------------------	--

Emprendimiento e innovación: logros y retos de Chile (2 de marzo 2014, *El Mercurio*)

Celebro que el gobierno que asume hoy haya anunciado que su ministro de Economía liderará una agenda de reformas pro innovación, productividad y crecimiento. Ello urge en Chile, cuyo crecimiento por mayor productividad ha sido muy bajo en los últimos 15 años. Hemos crecido mucho por transpirar más (acumulando trabajo y capital) pero muy poco inspirándonos más (siendo más eficientes).

Pues bien, para crecer en productividad se requiere hacer muchas cosas bien, entre ellas, crear fuertes incentivos para el emprendimiento privado y la innovación productiva. Es condición necesaria para el desarrollo integral (aunque no es suficiente) que Chile cuente cada año con más emprendedores innovadores, dispuestos a tomar riesgo y a deslomarse por sus ideas, para alcanzar una combinación de logro empresarial, reconocimiento social y (¡sí!) lucro.

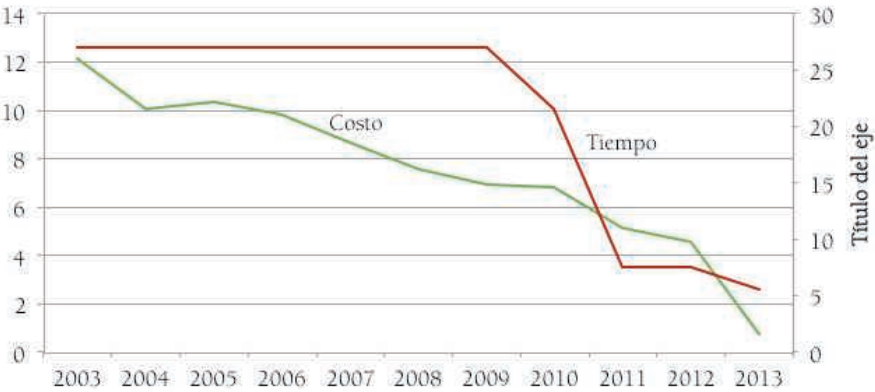
También celebro la agenda pro competitividad que impulsó el gobierno que termina hoy¹. Entre las acciones pro emprendimiento se facilitó mucho el inicio de nuevas empresas (Gráfico 3.11). El costo para iniciar un negocio ha caído de 12% a 1% del ingreso por habitante durante la última década. El tiempo requerido para iniciar un negocio disminuyó de 26 a 6 días en los últimos 4 años. Así, la formación de nuevas empresas se triplicó en una década, llegando a más de 70.000 en 2013. En este notable avance influyó el programa de constitución de nuevas sociedades en un día, que permitió que estas empresas aumentaran desde 4.900 mensuales en 2011 a 7.100 mensuales en 2013 (Gráfico 3.12).

¹ Un excelente recuento del fomento al emprendimiento y la innovación se encuentra en Cheyre (2013).

Gráfico 3.11

Disminución significativa en costo y tiempo para abrir una empresa

Costo (% del ingreso por habitante) y tiempo (días) requeridos para iniciar un negocio en Chile, 2003-2013



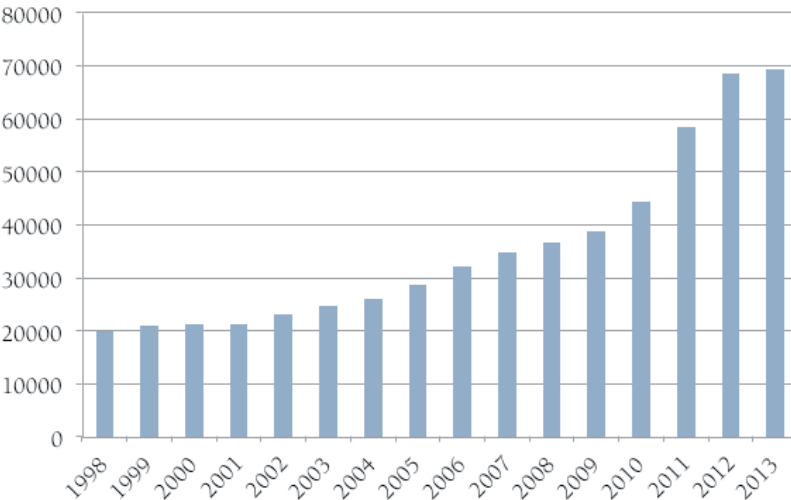
Fuente: World Bank, Doing Business.

Notas: (1) El eje izquierdo mide el costo ; (2) El eje derecho mide el tiempo.

Gráfico 3.12

La simplificación de los trámites ha impulsado la creación de nuevos negocios

Número de nuevas sociedades creadas en Chile, 1998-2013



Fuente: Ministerio de Economía.

Nota: la información del año 2013 corresponde a la acumulada hasta octubre de ese mismo año.

Otras iniciativas pro emprendimiento incluyen la nueva Ley de Quiebras y muchos programas de apoyo desarrollados por CORFO. Destaca Start-up Chile, un programa que entrega apoyo logístico y financiero a nuevos emprendedores de otros países, quienes postulan y son seleccionados para utilizar a Chile como plataforma de desarrollo de un proyecto innovador, generando empleo en Chile e interactuando con empresas locales. Desde 2010, 10.500 proyectos de 112 países han postulado, de los cuales 730 se han seleccionado e instalado en Chile. El éxito de Start-up Chile ha llevado a su imitación en otros países.

Un gran número de programas apoya la innovación en Chile. Destacan el financiamiento de la investigación científica y tecnológica y la formación de capital humano especializado, así como el apoyo a la difusión y transferencia tecnológica. Chile atrae activamente la instalación de centros extranjeros de excelencia en I+D (investigación y desarrollo), tanto académicos (por ej. Fraunhofer e Inria) como corporativos (por ej. GDF Suez y Pfizer). Con financiamiento público y privado, se han formado 10 consorcios tecnológicos privados en Chile – seleccionados por su calidad y no por su pertenencia a sectores económicos elegidos de forma arbitraria.

Una nueva Ley de Incentivo Tributario a I+D modificó sustancialmente la antigua normativa y flexibilizó los requisitos exigidos a las empresas. El éxito de esta nueva ley se refleja en que desde fines de 2012 se han certificado proyectos de I+D por un monto equivalente al triple de lo aprobado con la antigua ley en cuatro años.

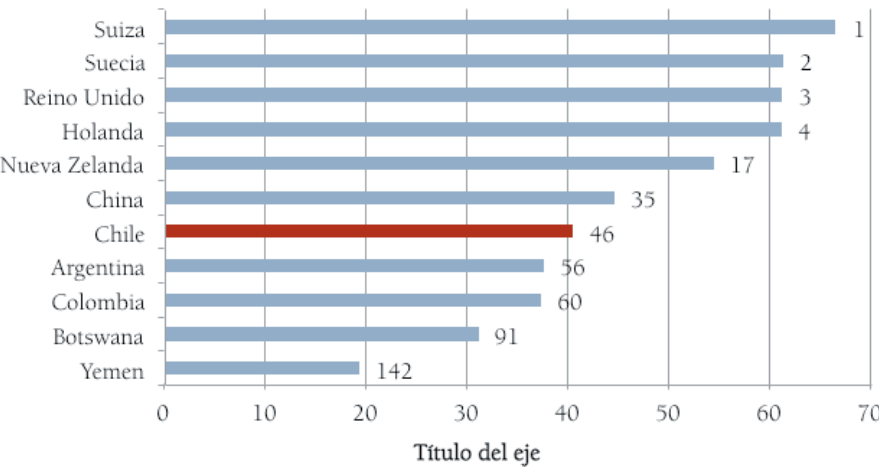
El Índice Global de Innovación mide tanto las condiciones que ofrecen los países para innovar como sus resultados en conocimientos, tecnología y creatividad. Pues bien, Chile se encuentra en el lugar 46 del mundo (por ej., entre China y Colombia) y a una distancia enorme respecto de los 4 punteros mundiales. Una razón importante de este resultado mediocre es el muy bajo gasto en I+D que se hace en Chile, en torno al 0,35% del PIB. Esta razón no ha cambiado en 6 años, es parecida a la de Egipto o Colombia, pero es solo la décima parte de la de Israel o Alemania.

Por lo tanto, aunque Chile ha alcanzado algunos logros, quedan enormes retos para desarrollar una cultura de emprendimiento e innovación (Gráfico 3.13). Sugiero cinco desafíos claves para las políticas públicas del nuevo gobierno en esta materia: (1) Otorgar una alta prioridad a las políticas de fomento del emprendimiento, la innovación, la productividad y el crecimiento de Chile (Gráfico 3.14). (2) Evaluar sistemáticamente la efectividad de los programas públicos. (3) Cerrar los programas públicos inefectivos y expandir los efectivos. (4) Mantener la neutralidad sectorial de las políticas de fomento, evitando la tentación de beneficiar

selectivamente a clusters de empresas o sectores ganadores y resistiendo los lobbies privados correspondientes. Como argumenté más arriba, la evidencia chilena y mundial sobre la efectividad de políticas industriales “verticales” (o discriminatorias) es lapidaria. (5) Buscar la máxima complementariedad entre el fomento de emprendimiento e innovación con otras reformas estructurales de alta prioridad gubernamental, como una educación de calidad, una matriz diversificada de energía más barata y una reforma tributaria bien pensada.

Debemos fortalecer las condiciones para que muchos más emprendedores creativos e innovadores de talla mundial, como Fernando Fischmann, Juan Pablo Valenzuela o Alfredo Zolezzi, desarrollen sus sueños desde Chile.

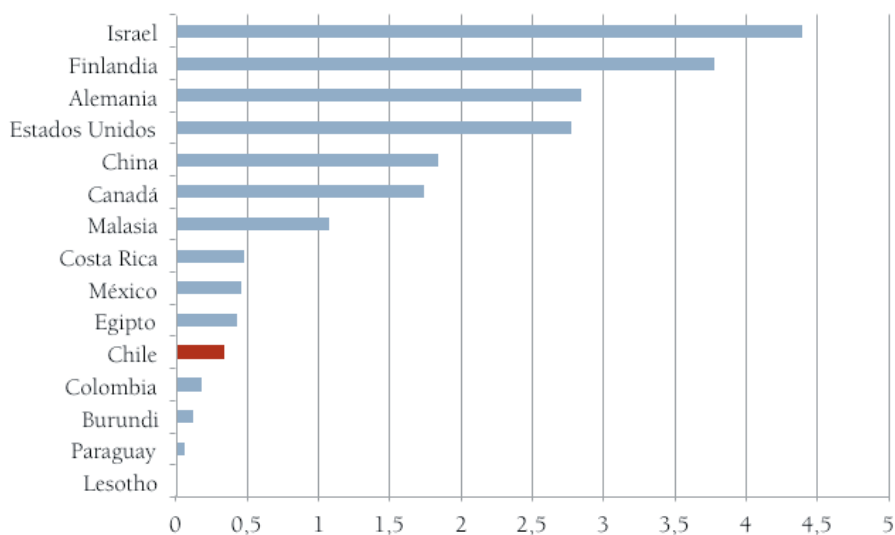
Gráfico 3.13
Chile tiene un largo camino por delante en fortalecer la innovación
Índice Global de Innovación, países seleccionados, 2013



Fuente: Universidad de Cornell, INSEAD y OMPI.
Nota: los números de las barras corresponden a la posición del país dentro del ranking total.

Gráfico 3.14**El gasto en I+D en Chile no se corresponde con su aspiración de ser un país desarrollado**

Gasto en Investigación y Desarrollo (% del PIB), países seleccionados, 2011



Fuentes: Instituto de Estadísticas de la UNESCO.

**Sobre la discusión de una nueva Ley de Partidos Políticos
(12 de enero 2016, *El Mercurio*)**

La evidencia mundial muestra que contar con partidos políticos fuertes, transparentes y bien financiados, que canalicen bien las demandas programáticas de los ciudadanos organizados, es una condición necesaria para tener una democracia sólida. En Chile carecemos de partidos internamente democráticos, transparentes y bien financiados, lo que explica en parte su baja credibilidad y la de los políticos que los representan. Esto debe cambiar. Con este fin, y como parte de su agenda de probidad, el gobierno ha enviado un proyecto de nueva ley de partidos políticos al Congreso, que fue modificado por la Cámara en su proyecto, que ahora es discutido por el Senado.

El proyecto de ley original está basado en medida importante en el destacado trabajo de la Comisión Engel (CE). El proyecto de ley que emanó de la Cámara

representa un avance respecto de la ley vigente, pero también adolece de graves fallas. En lo que sigue, presento ocho defectos, entre los cuales se encuentran varios identificados por miembros de la CE, analistas independientes y representantes de partidos en formación.

1. Inversión y administración del patrimonio. Con el voto entusiasta del Partido Comunista (que practica el lucro con su patrimonio invertido en sociedades, aunque lo inhibe en el resto del país), el proyecto de la Cámara rechazó la indicación del proyecto del Gobierno que intentaba limitar la inversión del patrimonio de los partidos a instrumentos de renta fija y fondos mutuos. La solución a esta controversia entre el PC (pro lucro propio) y el Gobierno (más consciente de los conflictos de interés) está en permitir la inversión del patrimonio en instrumentos de renta fija y variable, transados públicamente, con administración entregada a un fideicomiso ciego.

2. Constitución y disolución de partidos. El proyecto aumentó los requisitos para constituir partidos y para subsistir como tales, representando los intereses de los partidos existentes, en desmedro de los intereses de nuevos partidos. Así, para inscribir un partido nuevo, se aumentó el requisito del número de inscritos de 0,25% a 0,5% de la última votación de diputados, se estableció un mínimo de 500 firmas por región como piso (en aquellas donde el 0,5% es inferior a 500 personas), se incrementó el número de regiones a 8 regiones (o tres regiones contiguas), donde se deben tener las firmas mínimas, y se aumentó de 3% a 5% de la votación de diputados obtenida en cada región donde está inscrito el partido como mínimo para seguir existiendo.

3. Ingreso a los partidos. Aunque existen avances para la entrada de nuevos afiliados, falta establecer un comité de ingreso, que incluya a representantes de la minoría; y que exista la posibilidad de reclamo ante el Tribunal Calificador de Elecciones (TRICEL), si la inscripción es denegada.

Derechos de los afiliados. Para proteger los derechos de los afiliados, falta una definición más completa de debido proceso que va más allá de reconocer el derecho a defensa de los afiliados e incluya instancias externas, como el TRICEL, para reclamar las decisiones del Tribunal Supremo del partido.

4. Supervisión externa de las elecciones internas. Existe la posibilidad de reclamar ante el TRICEL la calificación realizada por el Tribunal Supremo, pero se exigen excesivos requisitos para acudir al TRICEL. Además, falta establecer un ente externo que supervise el acto eleccionario para obtener pruebas, a fin de demostrar

fraude ante el TRICEL.

5. Padrón electoral. Cualquier militante puede pedirlo, pero se le entregan solo los nombres y domicilios de los militantes, sin el RUT (que es imprescindible para identificar a una persona) y, sujeto al visto bueno del militante, su correo electrónico y celular. También falta otorgar facultades al Servel, para que pueda cruzar información y verificar la identidad del afiliado y sus datos relevantes, además de medidas que faciliten la inscripción, como poder hacerlo vía internet. También se debe revisar que el registro de adherentes cumpla las mismas exigencias que el padrón de afiliados.

6. Sanciones. En general se mantienen las sanciones de la ley actual, varias de las cuales son relativamente bajas y sin mayor efecto disuasivo. Se requieren sanciones efectivas, incluyendo la pérdida de financiamiento público del partido.

7. Elección directa. El principio de un militante y un voto fue rechazado en la Cámara de Diputados, por lo cual todas las elecciones internas podrían ser por “democracia indirecta”. Las elecciones internas de los partidos deben ser por votación universal y directa.

La corrección de las fallas anteriores representa el principal desafío que enfrenta el Senado, para que Chile cuente con una legislación moderna que nos permita tener partidos fuertes y legitimados por una alta participación y credibilidad ciudadana.

4. Guía para el gobierno de Bachelet

Llamados a evitar un discurso populista y una administración ineficaz

Cuando los análisis que publica en su tribuna no le han parecido suficientes, Schmidt-Hebbel no ha dudado en apelar directamente a los destinatarios de sus mensajes. En este capítulo se recogen las dos cartas abiertas que envió a Michelle Bachelet, la primera apenas se confirmó su triunfo, y una posterior cuando ya había perfilado varias de sus reformas.

En su primera misiva, el autor expresa su confianza en que lo que buscaría con su gobierno sería impulsar al país por el camino virtuoso del crecimiento y la distribución del ingreso. Para ello, el autor no ahorra en diagnósticos. Expone las reformas por las que debería apostar el país: mejorar la calidad de la educación, fortalecer los incentivos al ahorro y la inversión, frenar la creciente delincuencia, entre muchas otras.

Cuatro años después resulta lamentable comprobar que muchas de las propuestas y alertas de Schmidt-Hebbel y de otros especialistas fueron ignoradas. Ya antes de que iniciara su gobierno, como deja constancia en su carta, el autor explica por qué no se debe eliminar el copago en la educación, sino usarlo a favor de la reforma a la calidad; por qué no es conveniente subsidiar la educación universitaria de los que más tienen; por qué la reforma laboral debía combinar, contrario a lo que sucedió, mayor poder negociador para el trabajador con mayor flexibilidad laboral; por qué es necesario impulsar las concesiones; y por qué el desarrollo de las ciudades pasa por el fortalecimiento del transporte público.

No se trata de recetas inventadas al azar, sino del camino seguido por democra-

cias ya desarrolladas. Como destaca el autor, las democracias integrales han logrado escapar de las tentaciones del populismo y de las consignas fáciles sin sustento técnico, con gobiernos ya sea socialdemócratas o liberal-conservadores pero eficientes y transparentes.

En una segunda carta pública a Bachelet, también alerta entre la disociación de las buenas intenciones planteadas y las previsibles consecuencias de reformas mal diseñadas y mal implementadas. “Las recetas simples y populistas en políticas públicas típicamente sufren de la férrea ley de consecuencias adversas y no intencionadas”, escribe en un llamado temprano a corregir las reformas tributaria y educacional.

El tiempo le dio la razón. Agravada luego por la reforma laboral, y la permanente discusión de cambios a la Constitución, la economía se paralizó en los últimos cuatro años. Como si no fuera suficiente, el costo que pagó el país en materia de estancamiento económico no fue compensado con las prometidas mejoras a la educación.

A esto se suma el que Chile perdió su rol de país ejemplar en la región y se contagió de males que afectaban a sus vecinos: bajo crecimiento, irresponsabilidad fiscal y deterioro institucional. Este último alimentado por escándalos de corrupción que involucraron tanto a personeros de Gobierno como del mundo privado. Chile convergió, peligrosamente, a las filas que integraban Argentina y Brasil, en su momento también comandados por mujeres de tendencia izquierdista. Pero, como señala Schmidt-Hebbel, el mal gobierno que llevó a Chile a un retroceso en su institucionalidad tuvo poco que ver con el género de quien lo dirigía, pero sí con los principios socialistas que guiaban su administración. El autor identifica en la excesiva expansión del Estado la fuente de otros problemas, como la politización de los servicios públicos, la corrupción y el nepotismo.

Carta abierta a la futura Presidenta de Chile **(26 de noviembre 2013, *El Mercurio*)**

Me permito dirigirme en esta columna a la futura Presidenta de Chile, a la ganadora en la segunda vuelta de elección entre dos mujeres excepcionales. Me dirijo a Ud. con el orgullo que sentimos los chilenos por ser nuevamente una mujer que liderará nuestro país y con el respeto que merece su valentía por conducir un país que ha avanzado mucho, pero que también enfrenta grandes retos.

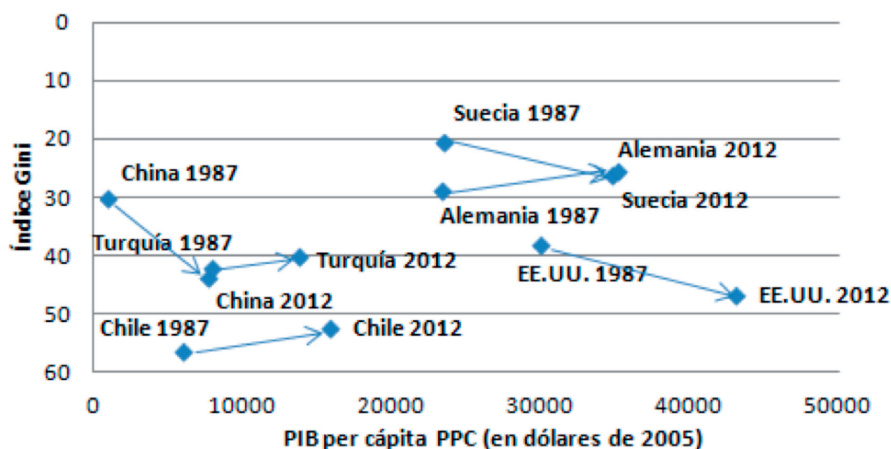
Un reto central de Chile es cómo crecer más y, al mismo tiempo, asegurar la derrota de la pobreza y mejorar más rápidamente en equidad. Nada más inspirador que comparar la experiencia de Chile con la de otros países, en sus sendas de ingreso promedio y distribución del ingreso en los últimos 25 años (Gráfico 4.1). Tanto en China como en EE. UU. el crecimiento ha sido alto, pero el ingreso se ha concentrado notoriamente. Suecia y Alemania han crecido y convergido a una distribución bastante igualitaria. Turquía y Chile han mejorado en niveles promedio y en la distribución de su ingreso, aunque los avances distributivos han sido modestos y, en el caso de Chile, la concentración es aún alta.

Chile enfrenta riesgos: mejorar en una dimensión, pero sacrificando el avance en la otra (Gráfico 4.2). Por tanto, el reto de nuestro país es avanzar más velozmente, tanto en crecimiento como en la distribución de los frutos del crecimiento.

Gráfico 4.1

El crecimiento de Chile ha sido notable, pero la concentración del ingreso sigue siendo alta

Sendas históricas de desarrollo de China, Turquía, Alemania, Suecia, EE. UU. y Chile, 1987-2012



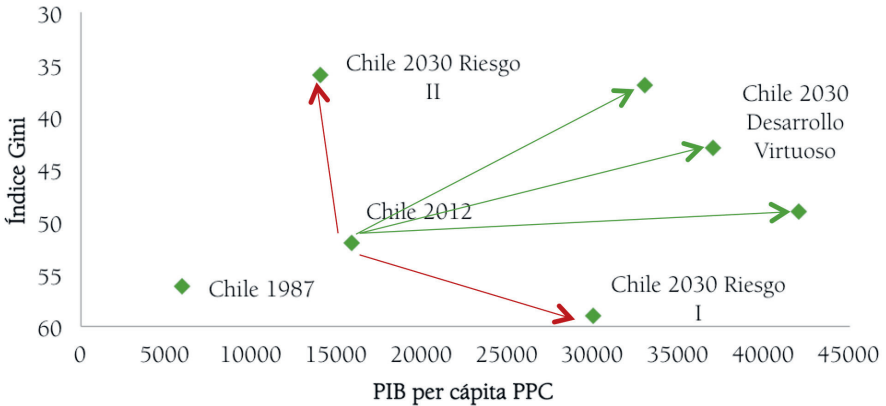
Fuentes: Banco Mundial y UNU-WIDER.

Nota: el coeficiente Gini mide el grado de concentración de ingreso, variando entre cero (todos los habitantes tienen igual nivel de ingreso) y 100 (cuando un solo habitante acumula todo el ingreso y el resto no tiene nada).

Gráfico 4.2

El objetivo deseado debería ser armonizar crecimiento económico con una mejor distribución del ingreso

Riesgos y Retos para el Desarrollo Futuro de Chile, 2013-2030



Fuente: Grupo Res Publica Chile (2013).

Estoy seguro, Sra. Presidenta, que Ud. intentará acelerar el tranco del país por esta senda de desarrollo virtuoso.

Un amplio consenso identifica hoy tres prioridades para el siguiente gobierno: energía, educación y seguridad ciudadana.

Impulse el desarrollo de una matriz energética amplia de un conjunto complementario de fuentes energéticas, incluyendo el gas esquisto, las energías renovables, la gran hidroelectricidad del Sur y la energía nuclear.

Implemente una revolución en la educación, que asegure que los niños de hogares de ingresos bajos y medios logren alcanzar la misma calidad en educación que sus pares de ingresos altos. Que la educación sea gratuita para quienes no pueden pagarla, desde la sala cuna hasta cuarto medio. Evalúe utilizar el lucro y el copago como posibles instrumentos útiles para lograr una educación de calidad y para ahorrar recursos fiscales, al mismo tiempo fomentando la desegregación educacional.

No regale los recursos del Estado en subsidiar la educación de los ricos. Ni elimine el crédito de la educación superior, porque los profesionales ganan más del doble que los egresados de enseñanza media, pudiendo pagar sus deudas si los plazos son largos y las tasas adecuadas.

La delincuencia es, en general, el problema No. 1 señalado por los chilenos

desde que se hacen encuestas. Enfrentarla también requiere de una revolución integral, que combine prevención más efectiva, investigación y persecución penal eficaz, y programas para capacitar, rehabilitar y reinserir a quienes hayan cumplido sus condenas. Y considere que la ilegalidad de las drogas, en Chile y en el mundo, no ha impedido el crecimiento del tráfico y del consumo de drogas. Además, la ilegalidad contribuye significativamente a la delincuencia, requiere de crecientes recursos fiscales y es médicamente incongruente con la legalidad del alcohol y el tabaco. Lidere aquí otra revolución: declare perdida la guerra contra las drogas ilegales. Adopte una estrategia para su legalización parcial en el largo plazo, en coordinación con el resto del mundo, que ya está avanzando en este tema. Además, endurezca el acceso de los jóvenes a todo tipo de drogas y destine más recursos al tratamiento de adicciones.

Por supuesto, hay otras áreas de reformas que requiere Chile con urgencia. Fortalezca el crecimiento vía mayor ahorro e inversión y, especialmente, creando condiciones para volver a crecer en productividad, fomentando el emprendimiento, la creación y el cierre de empresas, la formalización de la economía, la privatización de partes minoritarias de empresas públicas, la inversión pública, las concesiones privadas, la adopción de una Comisión de Productividad. Promueva la equidad a través de reformas sociales efectivas y eficientes, que hagan una diferencia en la vida de la gente (como fue la reforma previsional de 2008). Si Ud. requiere de más recursos fiscales para su programa, implemente una reforma de impuestos que cuide tanto la equidad como la eficiencia del sistema tributario.

Impulse reformas constitucionales necesarias (adopción de un régimen parlamentario, descentralización regional, reemplazo del binominal) a través del Congreso. Lidere una reforma laboral integral, que combine mayor flexibilidad laboral con mejor capacidad de negociación laboral para los sindicatos y subsidios mayores para la mujer trabajadora. Promueva menor segmentación social en las ciudades e incentivos fuertes para bajarnos de los autos y subirnos al transporte público y a la bicicleta.

Casi todo lo anterior (pero no todo), y mucho más, está en las “95 Propuestas para un Chile mejor”.

Por usted y por Chile, le deseo todo el éxito posible en su futura Presidencia. PD. Por último, sugiero que Ud. amplíe las Becas Chile para que los termocéfalos y populistas de uno y otro bando cursen posgrados en sistemas políticos comparados. Que residan y trabajen por varios años en las clepto-geronto-pluto-kakisto-

cracias de las dinastías Kim y Castro, para luego pasar un año en alguna democracia desarrollada y justa de su elección, como Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Alemania, Suiza o un país escandinavo.

Del 1914 al 2014: Lecciones del Mundo para Chile (15 de abril 2014, *El Mercurio*)

Este año se cumple un siglo desde el fatal año 1914, que marcó el inicio de la primera guerra mundial y de 75 años de totalitarismos, guerras y miserias. Hace 25 años ocurrió la implosión de la dictadura soviética. Fue una implosión única de un totalitarismo también único, que terminó “en el basurero de la historia” (Trotsky). La implosión soviética dio origen a una pasajera ilusión sobre el “fin de la historia” (Fukuyama, 1992): la supuesta convergencia de todos los países al modelo político y socioeconómico occidental.

Sin embargo, la brutal e ilegal anexión de Crimea por Rusia, ocurrida hace pocas semanas, sepultó esta ilusión. Crimea desnudó las ambiciones imperiales de una Rusia que intenta reposicionarse en un mundo multipolar de potencias, muchas de ellas dictatoriales, cuyos intereses son cada vez más divergentes.

Lamentablemente Rusia no está sola en poner en peligro la paz mundial. A un siglo de 1914, los riesgos geopolíticos se multiplican hoy: dictaduras que amenazan con emplear sus armas nucleares (Corea del Norte, Irán) o expandirse a costa de sus vecinos (China, Rusia); la primavera árabe, que se convirtió en un invierno de guerras civiles (Irak, Siria, Sudán del Sur) o de nuevas dictaduras (Egipto); y el eterno conflicto árabe-israelí. Todos estos riesgos amenazan la estabilidad regional y podrían derivar en conflictos globales.

Así el último siglo nos ha dejado tres lecciones esenciales.

Primero, que las invasiones y las guerras son iniciadas por dictaduras (de cualquier signo ideológico, como lo ejemplifica Rusia en toda su historia), no por democracias.

Segundo, que desarrollo político, económico y social van de la mano. Solo los países plenamente desarrollados han logrado un círculo virtuoso entre: democracia liberal; respeto a los derechos humanos de una ciudadanía que además cumple con sus deberes; desarrollo económico basado preponderantemente en el mercado y la propiedad privada; un estado que regula y redistribuye eficazmente; un gobierno eficiente y transparente; una justicia efectiva que mantiene la delincuencia a raya.

Tercero, que lograr y mantener el tránsito por una senda hacia el desarrollo integral no es fácil ni gratis, siendo frecuente el abandono de dicha senda. Para mantenerse en ella, los países deben revisar y mejorar continuamente sus instituciones económicas, políticas y sociales, como lo analizan magistralmente Acemoglu y Robinson (2012) en “Why Nations Fail”.

Una revisión de la geografía política revela que hoy, en el 2014, conviven en el mundo 6 clases de países, que enumero a continuación.

1. Los estados fallidos y/o en guerra civil, carentes de institucionalidad mínima y abundantes en pobreza abyecta y criminalidad extrema (como Haití, Mali y Sudán del Sur).

2. Los totalitarismos hereditarios, regidos por cacocracias-plutocracias de signos ideológicos variados, pero que tienen en común el sometimiento brutal de sus pueblos (como Corea del Norte, Cuba y Siria).

3. Las dictaduras de hombres o de partidos fuertes, cuyo origen puede haber sido el voto (como Rusia y Venezuela) o el fusil (como China y Vietnam). Algunas inhiben el desarrollo económico (Rusia, Venezuela) mientras que otras lo promueven (China, Vietnam). Pero todas tienen en común el ejercicio monopólico del poder y la violación sistemática de los derechos humanos.

4. Los gobiernos populistas en países de institucionalidad débil, que inhiben el desarrollo económico y la estabilidad política. Son inestables en esta categoría, pudiendo degenerar a la clase 3 o evolucionar a la 5. Sus gobernantes tienden a la perpetuación (como Argentina, Bolivia, Ecuador y Nicaragua).

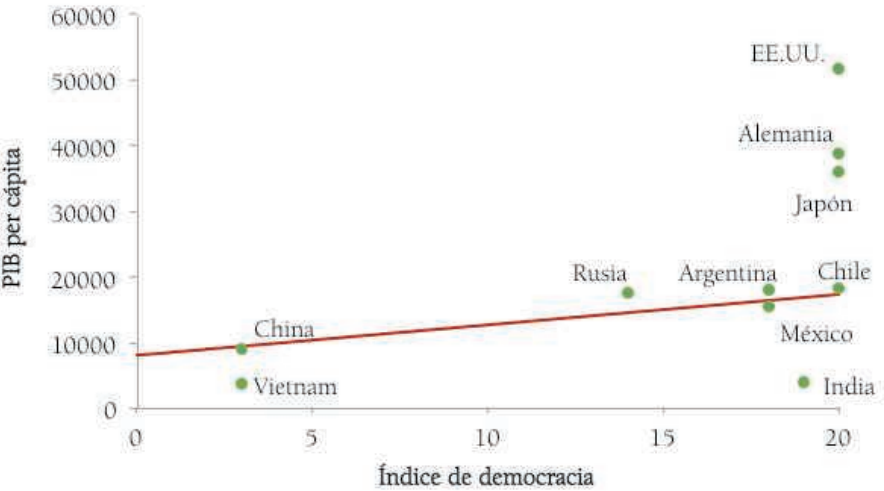
5. Las democracias emergentes con economías emergentes, que avanzan, con gran esfuerzo, construyendo instituciones para el desarrollo integral (como Chile, Colombia, México, Perú, Botsuana, India e Indonesia). (Gráficos 4.3-4.6)

6. Las democracias integrales, de alto desarrollo económico, buena distribución del ingreso, con ciudadanos cuyos derechos son plenamente respetados y que cumplen con sus deberes, con gobiernos eficientes y transparentes, ya sean socialdemócratas o liberal-conservadores (no hay de otro signo ideológico). Entre estas sociedades – ejemplares en tantas dimensiones – están, p. ej., Alemania, Canadá, Corea del Sur, EE. UU., Japón, Noruega y Nueva Zelanda.

Gráfico 4.3

Chile se inserta en el grupo de países que apuesta por un desarrollo democrático

Mundo: Desarrollo Económico y Democracia, 2012-13



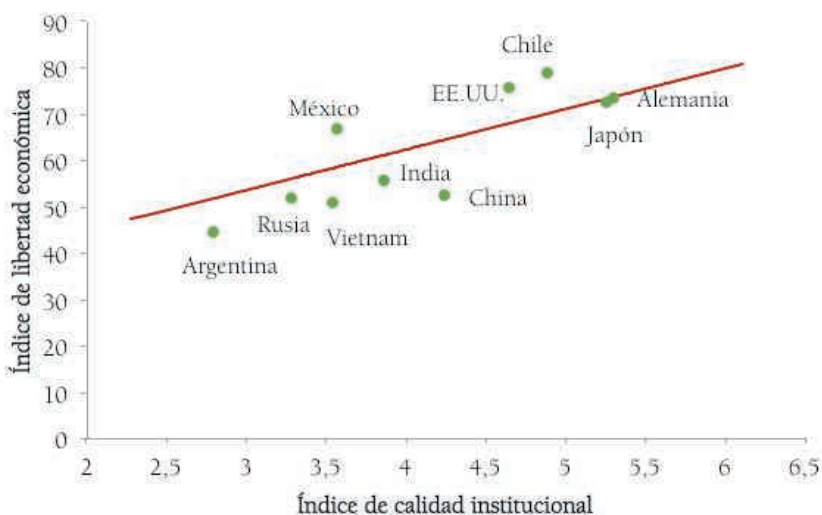
Fuentes: Polity IV dataset y FMI.

Notas: (1) El índice de democracia (Polity IV Project) tiene un rango de puntos que van de -10 a 10, que se ha llevado al rango de 0 a 20. (2) El PIB per cápita (FMI) es a paridad de poder de compra. (3) La recta representa una regresión lineal estimada para una muestra de 155 países.

Gráfico 4.4

Chile supera incluso a países desarrollados en libertad económica y está a la par en desarrollo institucional

Calidad de las instituciones y libertad económica en el mundo, 2013-2014



Fuentes: Foro Económico Mundial y Fundación Heritage.

Notas: (1) El Índice de Calidad Institucional (Foro Económico Mundial) es una medida compuesta de medidas del grado de respeto a los derechos de propiedad, la eficiencia del sistema legal, el grado de confianza en las autoridades y el grado de protección al inversionista minoritario. (2) El Índice de Libertad Económica (Fundación Heritage) está basado en 10 factores agrupados en cuatro grandes medidas de libertad económica: estado de derecho, límites a la autoridad gubernamental, eficiencia regulatoria y mercados abiertos. El puntaje de cada país se obtiene como el promedio de los puntajes para cada uno de los factores. (3) La recta representa una regresión lineal estimada para una muestra de 143 países.

¿Lecciones para Chile? Derivo dos tareas para el nuevo gobierno.

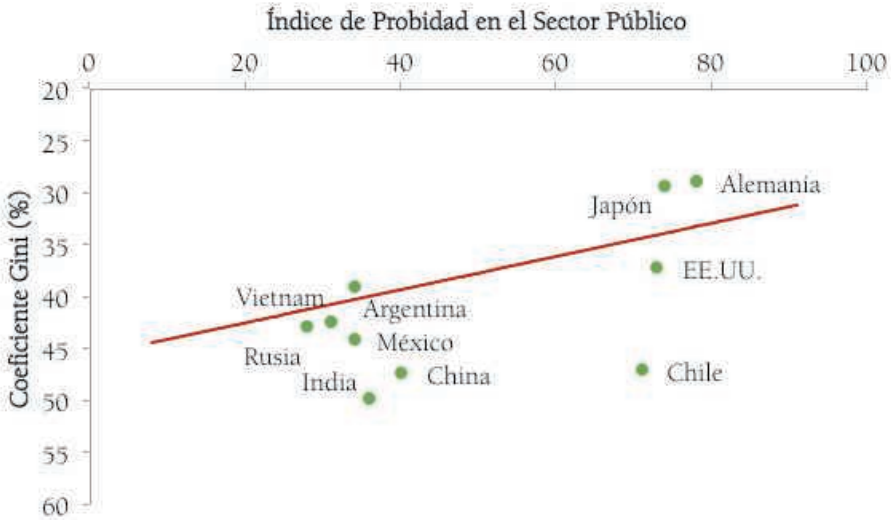
Primero, reforzar la integración económica y política de Chile con nuestros socios latinoamericanos en el marco de la Alianza del Pacífico, que están en la clase de países 5 mencionada previamente (y no con los latinoamericanos en las categorías 3 y 4, quienes nos cortan el gas o las relaciones diplomáticas). Además, reforzar la integración con América del Norte, Europa y Asia, incluida nuestra participación en el Acuerdo Estratégico Trans-Pacífico.

Segundo, seguir construyendo instituciones para acelerar nuestra evolución desde la clase de países 5 a la 6. Al respecto, termino con la recomendación de The Economist (5 de abril de 2014): “Ms Bachelet will need all her considerable political skills if she is not to sacrifice sound public policy on the altar of populism”.

Gráfico 4.5

Chile parece haber escapado de la enfermedad de la corrupción que afecta a otros países en desarrollo con una similar distribución del ingreso

Probidad en el sector público y distribución del ingreso en el mundo, 2012-2013



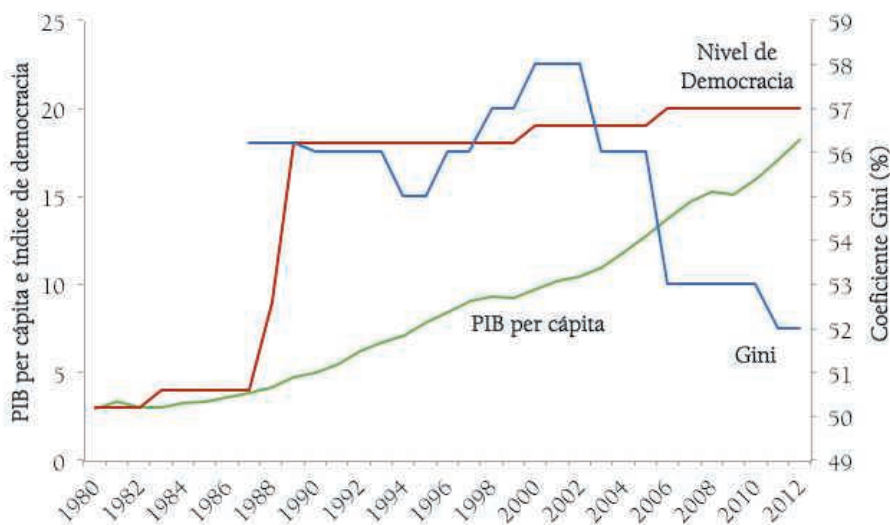
Fuentes: Transparencia Internacional y World Income Inequality Database (WIID).

Notas: (1) El índice de percepción de probidad en el sector público (Transparencia Internacional) está construido sobre la opinión de expertos, en una escala de 1 a 100, donde 100 es el máximo de probidad y 0 es la máxima corrupción. (2) El coeficiente de Gini (Standardized World Income Inequality Database) mide el grado de concentración del ingreso en un país, en una escala de 0 a 100, donde 0 corresponde a una distribución igualitaria y 100 corresponde a una situación en el que todo el ingreso nacional se concentra en una sola persona. (3) La recta representa una regresión lineal estimada para una muestra de 155 países.

Gráfico 4.6

Chile ha mejorado en ingreso promedio, distribución del ingreso y desarrollo democrático en los últimos 33 años

Desarrollo económico, democracia y distribución del ingreso en Chile, 1980-2012



Fuentes: Polity IV dataset , FMI y CASEN.

Notas: (1) El Índice de Democracia es del Polity IV Project. (2) El PIB per cápita del FMI es en miles de US\$ a paridad de poder de compra. (3) El coeficiente de Gini es obtenido de la encuesta CASEN.

Segunda carta abierta a la presidenta Bachelet (16 de diciembre 2014, *El Mercurio*)

Su Excelencia:

Usted aportó hace pocos días un ensayo a la edición anual de *The Economist* (13 de noviembre de 2014), el decano del liberalismo mundial. En él, Ud. enumera 42 hermosos objetivos, incluyendo el desarrollo económico, la sustentabilidad ambiental, una mejor democracia, la reducción de las desigualdades, el respeto a los derechos humanos, una mayor innovación y más inversión. Son 42 fines que persigue todo gobierno razonable de un país desarrollado o próximo a serlo. Refleja los sueños del 90% de las personas y de los partidos, excluyendo, por supuesto, al 10% que es fascista, comunista o fundamentalista religioso.

En su artículo Ud. pinta un bello cuadro del paraíso terrenal. Lamentablemente su ensayo omite señalar medida o política específica alguna sobre cómo alcanzar tan elevados fines.

Sin embargo, al cabo de un año de su segundo gobierno, las formas que Ud. ha elegido para alcanzar dichos objetivos últimos – los fines intermedios, las reformas y los cambios específicos en políticas públicas – dibujan un cuadro del Chile real que difiere radicalmente de su ensayo aportado al Economist.

Destaco dos reformas emblemáticas, que reflejan una particular disociación entre objetivos loables e instrumentos malos: la reforma tributaria y la reforma educacional.

La reforma tributaria, aprobada sorprendentemente en forma casi unánime por el Congreso, busca y quizás logre recaudar tres puntos porcentuales adicionales del PIB. Pero sabemos con un alto grado de certeza que los instrumentos tributarios que su gobierno eligió reducirán el ahorro, la inversión, el empleo y el crecimiento económico de Chile, sin cambiar mayormente la equidad tributaria. Su gobierno falló en darse el tiempo necesario para consultar a expertos y desarrollar estudios para evaluar distintas opciones tributarias. Existiendo alternativas muy superiores en diseño tributario y en recaudación, su Ministro de Hacienda empujó a matacaballos la aprobación de una reforma ineficiente e inequitativa. Chile ya está pagando los costos de esta reforma.

El proyecto de reforma educacional, actualmente discutido en el Senado, tiene tres pilares principales, que son muy cuestionados: el fin al lucro, al copago y a cualquier tipo de selección en la educación particular subvencionada. Sin duda, este proyecto es plenamente congruente con el objetivo del Ministro de Educación, quien pretende “bajar al competidor que corre con patines ... mientras el otro va descalzo”. Pero Chile sabe – y lo saben especialmente los apoderados de los estudiantes de colegios subvencionados – que esta reforma destruirá en buena parte la educación particular subvencionada, reemplazando buenos colegios privados por peores liceos estatales. Supuestamente, en el año 2015 vendrían las reformas que buscarían alcanzar una mayor calidad de la educación pública en Chile. Esta estrategia – sobre la cual su propio “sentido” le indicaba que era errónea – reducirá aún más la calidad de la educación en Chile. Hace con la educación lo que un ministro de minería perturbado haría para alcanzar una mejor gobernanza y una mayor eficiencia de Codelco. Primero, nacionalizaría las más eficientes minas privadas. Luego, se focalizaría con reformas inciertas en una Codelco gigantesca, expandida

por las mineras privadas estatizadas.

En resumen, dos de las reformas emblemáticas de su gobierno nos alejan de los objetivos de progreso económico, mejor democracia y más equidad que buscamos casi todos los chilenos. Dejemos de mirarnos el ombligo y seguir las recetas de dos o tres “expertos” locales – populistas o ignorantes – para el diseño de reformas fundamentales. Que nos sirva la experiencia de casos exitosos a nivel mundial (desde Corea hasta Suecia, y desde Alemania hasta Finlandia) para buscar el desarrollo con equidad. Miremos, también, tantas experiencias desastrosas (desde la República Democrática Alemana hasta Cuba, desde Argentina hasta Brasil, y desde Grecia hasta Rusia), que muestran que se pueden destruir simultáneamente la democracia, el desarrollo económico y la equidad.

Estimada presidenta Bachelet:

Deseo ferviente y apasionadamente que su gobierno sea exitoso, en el sentido que Chile logre los objetivos generales que Ud. plantea en su ensayo en *The Economist*. Pero ello requiere evaluar y elegir con cuidado los instrumentos correctos para alcanzar dichos fines. Requiere inspirarse en los mejores ejemplos mundiales. El estado pequeño, musculoso y transparente de Nueva Zelanda. El sistema tributario de Nueva Zelanda. Distintos segmentos de los sistemas educacionales de Alemania, Finlandia y Suecia. El sistema de pensiones de Dinamarca.

Las crisis crean oportunidades. Aproveche la intensa caída en apoyo popular que han sufrido, Ud. y su gobierno, para tomar las difíciles decisiones políticas que la crítica coyuntura exige.

Entre otras cosas, considere lo siguiente:

Primero, abandone a socios políticos que son impresentables en cualquier país serio y democrático, despidiéndolos con una beca de pasantía de nueve meses en Pyongyang y tres meses en Nueva York.

Segundo, ábrase al centro político del país, consulte a técnicos independientes, converse con la oposición política, escuche a las regiones y dése el tiempo necesario para evaluar las reformas requeridas para un Chile verdaderamente desarrollado, equitativo y democrático.

Tercero, inspírese por el verdadero socialismo del siglo XXI, que es social y liberal. Revise las reformas radicales del gobierno laborista (de centroizquierda) liderado por Roger Douglas en Nueva Zelanda en los años ochenta. Y siga de cerca el socialismo del primer ministro Emmanuel Macron y del ministro de economía

Manuel Valls en la Francia de hoy, con su paquete de reformas estructurales para impulsar el empleo y el crecimiento.

Cuarto, como le recomienda Ignacio Walker, confíe en sus intuiciones o “sentidos” que, de acuerdo con sus propias declaraciones (publicadas por el campeón del capitalismo local) y en concordancia con el sentido común, casi la llevaron en el 2007 a frenar la implementación del Transantiago y casi la empujaron ahora a parar la reforma educacional.

Quinto, y como Ud. bien sabe, aplicar el sentido común no basta para el éxito de un gobierno. Las recetas simples y populistas en políticas públicas típicamente sufren de la férrea ley de consecuencias adversas y no intencionadas. Por ello, apóyese en estudios y comisiones para evaluar y diseñar políticas públicas alternativas para alcanzar un desarrollo integral para Chile. Forme más grupos del tipo Comisión Bravo, intégreles con los mejores expertos (por ejemplo, faltaron tres extraordinarios expertos previsionales en la Comisión Bravo: Solange Berstein, Augusto Iglesias y Salvador Valdés) y deles el tiempo requerido para hacer bien su trabajo (como Ud. acaba de hacer con la citada comisión, duplicando el plazo de entrega de su informe final).

Finalmente, despida a sus ministros ineptos – y hay demasiados en su gabinete actual.

Le deseo una muy Feliz Navidad y un año 2015 que sea mejor, para Ud. y para nuestro amado país, que este annus horribilis 2014.

El ABC de Sudamérica: ¿Está convergiendo Chile a Argentina y Brasil? *(2 de mayo 2015, El Mercurio)*

Hace décadas, el ABC de Sudamérica era sinónimo de distinción, correspondiendo a los tres países de mayor desarrollo relativo del continente. Pero después, mientras Argentina (desde los 1950) y Brasil (desde los 1980) se estancaban, Chile se movía en dirección contraria, mejorando sus políticas e instituciones y logrando desarrollo económico con un fortalecimiento gradual de la democracia. Sin embargo, hoy la institucionalidad de Chile está cuestionada por la vorágine de casos judiciales que arrastran al gobierno, a la clase política y al sector privado. La credibilidad del gobierno se ha derrumbado por sus malas reformas, los casos de corrupción y un débil desempeño económico. Por lo tanto: ¿estamos convergiendo

a la mediocridad del vecindario?

Pues bien, la historia personal y el segundo gobierno de la presidenta Bachelet tienen mucho en común con los casos de la presidenta Kirchner de Argentina y la presidenta Rousseff de Brasil. Las tres damas son sexagenarias y profesionales, aunque no hay prueba de los títulos profesionales en los casos de Kirchner y Rousseff. Bachelet y Rousseff fueron víctimas de violaciones de sus derechos humanos durante las dictaduras en sus países respectivos. Las tres presidentas son políticas de carrera y carecen de experiencia laboral en el sector privado. Las tres ejercen un segundo período presidencial, encabezando coaliciones dominadas por el partido de su militancia. Dichas coaliciones también incluyen al Partido Comunista en los casos de Brasil y Chile. Ello contribuye a la cercanía de los gobiernos – que va de moderada a intensa – a las dictaduras de Cuba y Venezuela.

Ninguna de las tres gobernantes ha recibido jamás a opositores y víctimas de derechos humanos de Cuba y Venezuela. Mientras que hace pocas semanas atrás casi todo Chile recibía solidariamente a las esposas de los dos principales detenidos políticos de Venezuela, la presidenta Bachelet no lo hacía. A diferencia de los líderes importantes del mundo democrático (como Obama, Merkel y Cameron), ninguna de las tres presidentas ha invitado o recibido al Dalai Lama, el admirado líder espiritual mundial y del Tíbet.

Argentina y Brasil son países de intensa corrupción, que ha empeorado aún más bajo las presidencias actuales. La familia Kirchner y el gobierno argentino son acusados sistemáticamente de extorsiones y corrupción masiva. La corrupción gubernamental en Brasil es rampante, y el reciente caso de la estatal Petrobras es solo la guinda de la torta. Se estima que US\$ 2.100 millones fueron robados a Petrobras para financiar a políticos del partido gobernante y sus campañas electorales, práctica que habría comenzado desde que Rousseff era ministra de Minas y Energía en el gobierno de Lula da Silva.

En Chile creíamos que estábamos en una liga superior, de país OCDE con poca corrupción. Perdimos esta ilusión con los casos de corrupción masiva y flagrante que han explotado en los últimos meses, afectando a empresas privadas, a políticos de todos los bandos, al gobierno y a la presidenta Bachelet. Las investigaciones judiciales en curso de los casos Penta (financiamiento ilegal de campañas políticas de opositores), SQM (financiamiento ilegal de campañas de políticos y de actuales funcionarios de gobierno) y Dávalos Bachelet o Caval (uso de información privilegiada y tráfico de influencias en negociaciones incompatibles) sorprenden cada

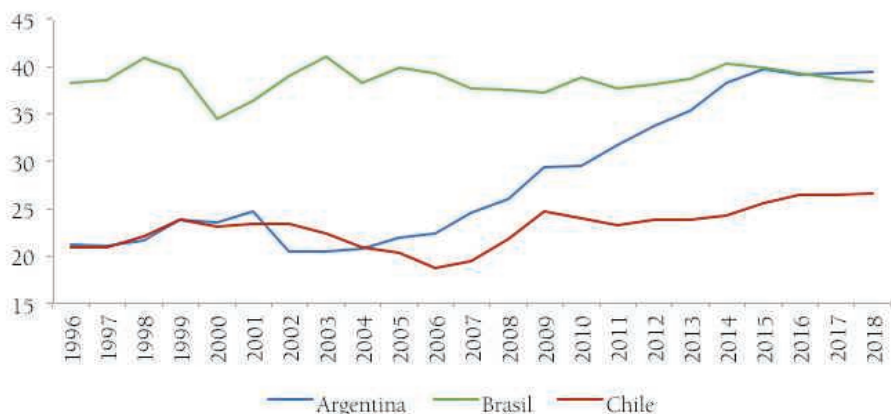
día con nuevas aristas y nuevos actores envueltos en estos hechos. Al menos esto refleja – como en Brasil, pero no en Argentina – la fortaleza del Ministerio Público de Chile.

El aumento de la corrupción y del nepotismo en los tres países está asociado con la gran expansión del Estado. Los Kirchner duplicaron el gasto público en Argentina, elevándolo desde 20% del PIB en 2003 a un altísimo 40% del PIB en 2015. Rousseff no se queda atrás, igualando en 2015 el triste récord argentino de un gasto fiscal equivalente a 40% del PIB. (Gráfico 4.7) En ambos países el Estado va mucho más allá del gasto público, con un sector de empresas estatales hipertrofiado y corrupto. En Chile el tamaño del Estado aún es menor que en nuestros vecinos, pero va creciendo aceleradamente en los gobiernos de Bachelet. La relación de gasto fiscal a PIB crece desde un 18% en 2006 a 25% en 2015 y, debido a la reforma tributaria, a un proyectado 27% en 2018. Ello implica que el gasto del gobierno relativo al PIB aumenta en 50% (y en mucho más, en términos absolutos) entre el primer año de la primera administración y el último año de la segunda administración de la presidenta Bachelet. Además, el crecimiento del Estado en Chile, bajo la actual administración, iría más allá del gobierno central, si el Ejecutivo implementa sus anuncios de nuevas actividades y empresas públicas.

Gráfico 4.7

Masivo crecimiento del Estado

Gasto total general del gobierno en Argentina, Brasil y Chile, 1996-2018 (% del PIB)



Fuente: IMF (2015).

En materia de reformas estructurales, la Argentina bajo los Kirchner, con nacionalizaciones y sobreregulaciones, ha ahogado al sector privado. El Brasil de Lula-Rousseff, con un estado ya hipertrofiado, ha fallado en implementar necesarias desregulaciones y privatizaciones. En Chile, la presidenta Bachelet ha pasado o está a punto de pasar tres reformas – tributaria, educacional y laboral – que están extraordinariamente mal diseñadas y afectan negativamente el crecimiento presente y futuro del país, sin mejorar la equidad. La población chilena entiende perfectamente esto, rechazando mayoritariamente estas tres reformas.

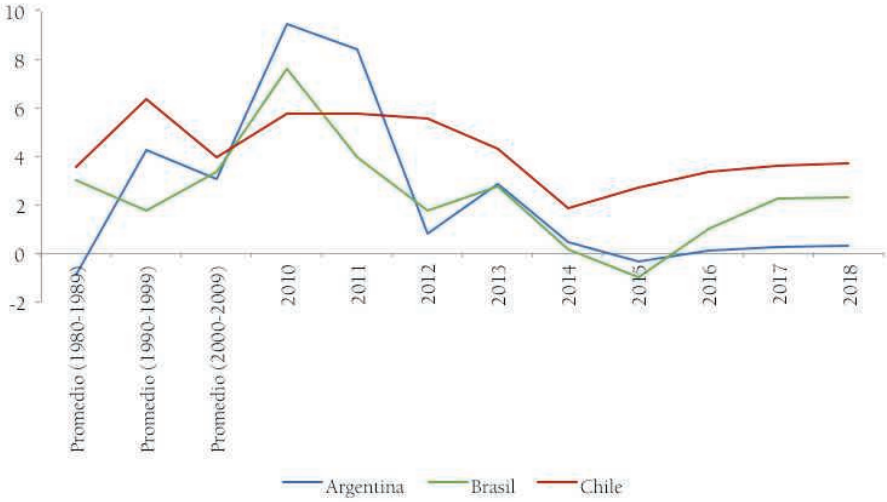
Por ello, como resultado de las malas políticas en los tres países, no sorprende su masiva pérdida de dinamismo económico. Argentina y Brasil están ahora en recesión. No obstante, las buenas condiciones internacionales, el PIB de Chile crecerá a un magro 2,7% en 2015, después de un paupérrimo 1,9% el año pasado. (Gráfico 4.8) Para los años 2016-18, el FMI proyecta un crecimiento promedio de apenas 3,5% para Chile. Esta cifra es muy baja, en comparación con nuestro crecimiento en todas las presidencias previas y, especialmente, considerando el ya pobre desempeño de los años 2014-2015. Con este magro crecimiento, ya no seguiremos cerrando la brecha entre nuestro PIB per cápita y el de EE. UU. (Gráfico 4.9) En 2013 marcamos un nivel relativo récord de nuestra historia: un 42,4% del producto per cápita de EE. UU. Después de 2013, nuestro PIB relativo disminuye o se estanca.

Quien siembra vientos, cosecha tormentas. Corrupción y nepotismo rampante, malas políticas y estancamiento económico son el campo de cultivo para el desarrollo de las crisis políticas que sufren hoy Argentina, Brasil y Chile. El electorado lo entiende así: la pérdida de apoyo popular de las presidentas en sus segundos mandatos ha sido dramática. Ha disminuido el apoyo a Kirchner de 55% a 27%, a Rousseff de 42% a 12% y a Bachelet de 54% a 31%.

Gráfico 4.8

Masiva pérdida de dinamismo económico

Crecimiento del PIB real de Argentina, Brasil y Chile, 1980-2018 (%)

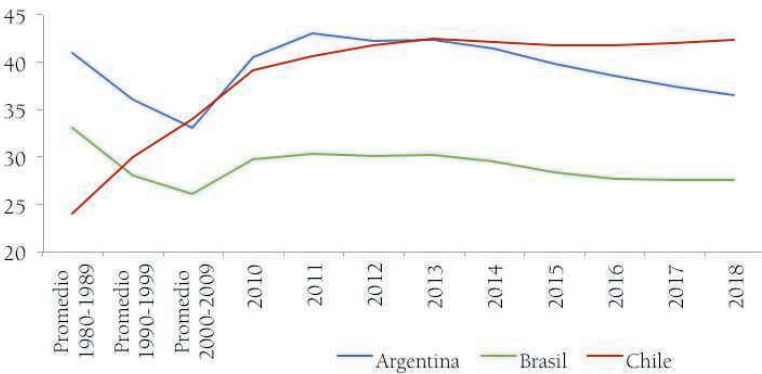


Fuente: IMF (2015).

Gráfico 4.9

A partir de 2014, Chile ya no cierra su brecha de ingreso con EE. UU.

PIB per cápita de Argentina, Brasil y Chile relativo al PIB per cápita EE.UU., 1980-2020 (%)



Fuente: IMF (2015).

Nota: los niveles de PIB per cápita de Argentina, Brasil y Chile están expresados a paridad de poder de compra con EE. UU.

En resumen: aunque hay significativas diferencias entre los tres países y sus instituciones – Chile está aún a una buena distancia de Argentina y Brasil – también hay extraordinarias (y mayormente lamentables) coincidencias entre las tres presidentas y sus gobiernos.

Alguien podría inferir de estos tres casos que estas falencias gubernamentales se deben al género de quienes ejercen el poder ejecutivo. Esta inferencia sería un craso error. Porque hoy hay extraordinarias mujeres gobernantes en otras latitudes. Las primeras ministras de Dinamarca y Noruega son magníficas jefas de gobierno, bien evaluadas por la opinión pública. Y entre los jefes de gobierno más efectivos y mejor evaluados del mundo está Angela Merkel, la canciller alemana.

Finalmente, ¿convergerá Chile a Argentina y Brasil? Hay dos escenarios posibles.

Escenario pesimista: el mal manejo político, económico y social continúa bajo el gobierno actual y se intensifica bajo un gobierno populista elegido en 2017.

Escenario optimista: las aún fuertes instituciones de Chile, la masa crítica de líderes políticos y sociales aún respetados y el sentido común (aunque sea “el menos común de los sentidos”) llevan a superar la crisis actual con reformas razonables y consensuadas bajo este gobierno. Y, en este escenario, una próxima administración, con una sólida y equilibrada mayoría parlamentaria, realizaría buenas reformas estructurales, incluyendo verdaderos cambios pro crecimiento y equidad: del sistema tributario, de la educación y de los mercados laborales.

Cuadro 4.1
El ABC de las presidentas de Argentina, Brasil y Chile

	Cristina Fernández de Kirchner (Argentina)	Dilma Rousseff (Brasil)	Michelle Bachelet (Chile)
Edad	62	67	63
Formación profesional	“Abogada”	“Economista”	Médico
Víctima de violación de derechos humanos durante la dictadura correspondiente	No	Sí	Sí
Actividad durante la dictadura correspondiente	Estudiante, militante del Partido Peronista	Militante POLOP (Organización Revolucionaria Marxista – Política Obrera)	Estudiante, militante de la juventud socialista y del FPMR, exiliada en Australia y República Democrática Alemana
Carrera política antes de sus presidencias	Legisladora provincial, miembro de Convención Constituyente, Senadora, Diputada	Secretaria de Hacienda de Municipio, Ministra de Energía, Jefa de Gabinete, presidenta del Consejo de Administración de Petrobras	Ministra de Salud, Ministra de Defensa
Años de experiencia en el sector privado	Cero	Cero	Cero
Ideología política	Socialista	Socialista	Socialista
Militancia y partido dominante de su coalición de gobierno	Partido Justicialista (Peronista)	Partido Trabalhista	Partido Socialista de Chile
Inclusión del Partido Comunista en su coalición y gabinete	No	Sí	Sí
Cercanía personal y política a dictaduras de Cuba y Venezuela	Intensa	Intensa	Moderada - Intensa

En su presidencia, ¿ha recibido a víctimas de derechos humanos de y opositores a las dictaduras de Cuba y Venezuela?	No	No	No
En sus presidencias, ¿ha invitado o recibido al Dalai Lama?	No	No	No
Nepotismo, corrupción familiar y corrupción del gobierno	Sistemáticas acusaciones de corrupción familiar y del gobierno que preside. Ha aumentado su fortuna personal en 687% desde 2003	Caso Petrobras: robo de US\$ 2100 mills. de empresa para financiamiento ilegal de campañas y miembros de su partido, iniciado siendo Ministra de Minas y Energía	Caso Dávalos Bachelet (Caval): ganancia familiar de US\$ 4 mills. Casos SQM y Penta: bajo investigación funcionarios de su gobierno y políticos de gobierno y opositores por financiamiento ilegal de campañas políticas
Posición cíclica de la economía en 2015	En recesión	En recesión	Crecimiento débil del PIB: 2,7%
Caída del crecimiento promedio del PIB	Desde 5,4% en 2010-13 a 0,3% en 2016-2019	Desde 4% en 2010-13 a 2% en 2016-2019	Desde 5,3% en 2010-13 a 3,6% en 2016-2019
Aprobación / rechazo a principales reformas actuales	Sin datos	Sin datos	Ref. tributaria 29% / 49% Ref. educación 34% / 57% Ref. laboral 33% / 45%
Caída en apoyo popular durante su segunda presidencia	28% (de 55% a 27%)	30% (de 42% a 12%)	23% (de 54% a 31%)
Intensidad de crisis política actual	Alta	Alta	Alta

Fuentes: Fondo Monetario Internacional, Adimark, CADEM, Andrés Mautone & Asociados, Datafolha, CNN, Diario El Mercurio, Diario La Nación, Revista Qué Pasa y Jornal O Globo.

5. Crecimiento e industrialización

Vías para superar el estancamiento económico

Para un país que creció a un promedio de 5,3% anual entre 2010 y 2013, el frenazo que representa la expansión de apenas 1,9% anual en el período 2014-2017, constituyó un shock. A la sorpresa, le siguió la parálisis, quizás en espera de que pase “la mala racha”. Lo que siguió fue decepción y alarma, pues “la mala racha” demostraba no ser tal, sino un fenómeno más profundo. El Gobierno respondió aumentando el gasto fiscal. Sin embargo, eso no impidió el enfriamiento polar de la economía chilena ni implicó mejoras sustanciales en la calidad de vida de los ciudadanos. Ello se debió a que gran parte del gasto adicional se destinó a la contratación de más funcionarios públicos y no a inversión productiva. A esto se sumó el impacto de reformas mal diseñadas e implementadas. Ya a mediados de 2015, el autor atribuía a la “certeza de las malas reformas adoptadas”, en referencia a la tributaria y contra los colegios subvencionados, así como a la “incertidumbre de otros cambios” anunciados (reforma laboral, constitucional, a las universidades), la fuerte caída de la inversión.

Pero en lugar de corregir ante los múltiples llamados de alerta, el gobierno de la presidenta Bachelet se empeñó en continuar su programa de “reformas emblemáticas”, mientras culpaba a las condiciones externas del estancamiento de la economía. Schmidt-Hebbel aborda la discusión al respecto en este capítulo. Demuestra cómo las condiciones externas que enfrentó Chile no eran tan adversas como el Gobierno se empeñaba en repetir. Es cierto que el precio del cobre cayó, pero ello fue parcialmente compensado por la baja aún más pronunciada del precio del

petróleo. En una comparación de los términos de intercambio, hacia mediados de 2016, Chile exhibía una caída de 16%, similar a la baja en Perú y mucho menor a las contracciones de los TI de Colombia y México. Sin embargo, el ritmo de crecimiento de Chile era la mitad que el de sus pares regionales. Como afirma Schmidt-Hebbel, un bajo crecimiento sostenido por cuatro años, en condiciones externas aceptables o buenas, apunta a un deterioro más estructural que al precio del cobre.

El autor nos ofrece un diagnóstico amplio. El estancamiento no fue solo producto de la caída de la inversión, sino también del deterioro de la confianza para de la ciudadanía en sus autoridades, en las empresas, así como la destrucción de los incentivos para emprender e innovar. Una desconfianza que fue alimentada por la falta de respuestas a las demandas ciudadanas más allá de lo económico, como son la educación (de calidad), la salud y la extendida delincuencia.

Cómo volver a crecer es el otro tema que ocupa al autor en este capítulo. Schmidt-Hebbel plantea la necesidad de reindustrializar el país, pero alerta ante la tentación de optar por políticas verticales de desarrollo productivo, en las que el Estado favorece a un sector sobre otros, y que han demostrado su fracaso en otros países. En su lugar, el economista apuesta por reformas de desarrollo horizontal que ataquen el corazón del problema estructural chileno: su baja productividad. Medidas para reducir el costo de la energía, atacar la baja calidad de la educación e invertir en el déficit de infraestructura deben ser los ejes de una política de fomento productivo.

El autor cierra este capítulo con un llamado urgente por regresar al país a una senda de desarrollo. Es necesario, afirma, para generar “empleos de calidad, eliminar la pobreza, igualar las oportunidades para todos, cuidar el medio ambiente y mejorar la calidad de vida de todos los chilenos”.

Crecimiento cero **(9 de junio 2015, El Mercurio)**

“.. sin crecimiento fuerte y sostenido, las políticas de equidad e inclusión carecen de bases sólidas”. Presidenta Michelle Bachelet (21 de mayo de 2015)

“El proceso de reformas tiene que ser responsable, con cuidado en los detalles y preocupándonos simultáneamente del crecimiento y la productividad”.

Ministro Rodrigo Valdés (4 de junio de 2015)

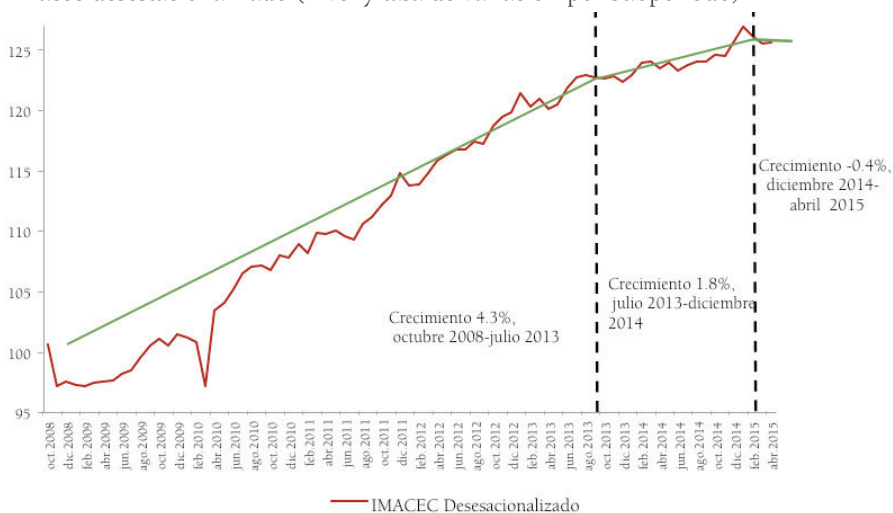
Desde noviembre de 2014, el Índice Mensual de Actividad Económica (Imacec) desestacionalizado está estancado. Por lo tanto, su tasa de variación (la única medida de cuánto está creciendo Chile ahora o en el pasado más reciente) es estadísticamente nula (de hecho, numéricamente es algo negativa) (Gráfico 5.1). Para el año 2015 completo, analistas e instituciones (Banco Central, OCDE, FMI) proyectan un (optimista) crecimiento del PIB cercano a 2,7%, después de un magrísimo 1,9% alcanzado en 2014.

Este derrumbe del crecimiento de Chile, ¿se debe a factores externos o internos? La respuesta a esta pregunta se obtiene al comparar las condiciones internacionales que enfrentaba Chile en 2013 con las estimadas para 2014-2016 (Cuadro 5.1). Los términos de intercambio de Chile están iguales. El precio del cobre ha caído en 11%, pero el precio del petróleo ha disminuido en 24%, dejando los términos de intercambio del país inalterados. Sin embargo, el efecto expansivo del petróleo más barato es mayor al efecto contractivo del cobre más barato. El crecimiento del mundo y de los socios comerciales de Chile ha aumentado de 3,1% a 3,4%. Las tasas internacionales de interés de corto plazo se mantienen en niveles levemente superiores a cero y las condiciones de acceso de Chile a la abundante liquidez mundial siguen siendo óptimas. El año 2016 se ve aún mejor para la economía mundial, con un crecimiento mayor (mucho mayor que en 2013) de los socios comerciales de Chile. Pocas veces en su historia ha enfrentado Chile tan buenas condiciones internacionales como las actuales. Por lo tanto, el enfriamiento polar de la economía chilena en 2014-2015 se debe en un 100% (o más) a causas internas.

Gráfico 5.1

La senda del crecimiento de Chile: del +4.3% (2008-2013) al -0.4% (diciembre 2014 - abril 2015)

Imacec desestacionalizado (nivel y tasa de variación por subperiodo)



Fuente: Banco Central de Chile.

Nota: las tasas de crecimiento del Imacec desestacionalizado son anualizadas.

De los factores internos, ¿cuáles son expansivos y cuáles contractivos? Son levemente contractivos los desastres naturales que ha vivido Chile. Es contractivo el término del boom de inversión minera desde 2013. Pero las políticas macroeconómicas son expansivas. De hecho, la política monetaria es muy expansiva: la tasa de política monetaria real ex post es negativa desde abril de 2014. Ello se ha traspasado a muy bajas tasas reales de interés de depósitos y colocaciones bancarias – también entre las más bajas en muchas décadas. La política fiscal del año en curso tiene una intencionalidad muy expansiva: el déficit fiscal aumenta y el gasto fiscal real presupuestado crece en 9,9%, que es el mayor incremento de gasto en los últimos 30 años, exceptuando el del año de la crisis internacional 2009. Pero debido al mal diseño de la reforma tributaria, el efecto total de la política fiscal sobre la actividad es bajo (o nulo) en 2015 y será negativo en los siguientes años.

Por lo tanto, sin la caída del precio internacional del petróleo y sin la política monetaria expansiva, Chile estaría ahora en recesión.

Cuadro 5.1

En su conjunto, los términos de intercambio no han variado en gran medida
Condiciones comerciales y financieras internacionales que enfrenta Chile,
2013-2016

	2013	2014	2015	2016
(1) Variación de términos de intercambio (%)	-3.0	-1.4	1.3	-0.2
(2) Precio del cobre (US\$/lb.)	3.32	3.11	2.80	2.90
(3) Precio del petróleo (promedio Brent y WTI) (US\$/b.)	103	96	60	66
(4) Crecimiento del PIB de socios comerciales (%)	3.1	3.4	3.4	3.7
(5) Tasas de interés Libor (6-m), Euribor (3-m) y Yenes (6-m) (%)	0.4;0.2;0.2	0.3;0.2;0.2	0.7;0.0;0.1	1.9;0.1;0.1

Fuentes: BCCh (2015a), Bloomberg, Banco Central Europeo, Banco de Japón.

Si no son las condiciones internacionales, ni los desastres naturales, ni las políticas macroeconómicas, ¿qué explica entonces que tengamos crecimiento cero? El Banco Central (BCCh) nos da una respuesta parcial a esta pregunta. Dice sobre la inversión en capital fijo: “luego de crecer a tasas récord y llegar a 26,6% del PIB en el 2012, su variación anual ha sido negativa por más de seis trimestres, uno de los peores registros de las últimas tres décadas”. (BCCh, 2015a, Recuadro V.1).

Mientras que en el pasado el derrumbe de la inversión obedecía a crisis externas (asiática, sub-prime), el BCCh destaca que la actual contracción de la inversión coincide con la creciente incertidumbre y la pérdida de confianza empresarial. Como los empresarios no ven fantasmas, sino que leen programas presidenciales, sus niveles de confianza se han deteriorado desde mediados de 2013 y hasta la fecha. Pues bien, el BCCh reporta que cuando la confianza pasa de buena a mala y la incertidumbre se incrementa, la inversión cae en 15%. Respecto de la caída de 6% de la inversión en capital fijo en el año 2014, el BCCh muestra que un 38% de esta caída se debe al deterioro de la confianza empresarial y otro 33% se debe a la debilidad de la actividad interna. A la contracción de la inversión se agrega la debilidad del consumo privado, también afectado por expectativas negativas.

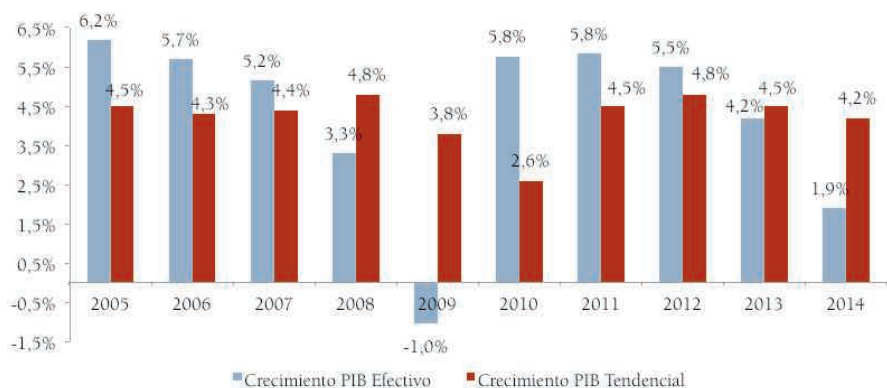
Las certezas de las malas reformas adoptadas (tributaria, educación) y las incertidumbres de las reformas que vienen (educación, laboral, constitucional) están

reflejadas en la pérdida de confianza de empresarios y hogares, así como en el rechazo ciudadano mayoritario a todas estas reformas. A ello se agrega el rechazo generalizado hacia la clase política (presidenta, Congreso y partidos) y los empresarios, intensificado por el destape continuo de escándalos políticos y de delitos financieros y tributarios. La creciente delincuencia a nivel nacional y el abandono del estado de derecho en varias regiones del sur completan las causas del derrumbe de la credibilidad y la confianza pública en la mayoría de las autoridades e instituciones del país.

¿Cuánto de la profunda crisis actual constituye un fenómeno cíclico, afectando al crecimiento solo en forma pasajera, y cuánto de ello reduce el crecimiento tendencial o de largo plazo de Chile, a través de una baja inversión, una baja creación de empleo y una productividad estancada? Ésta es la pregunta del millón, sobre la cual algunas luces cuantitativas son aportadas por estudios recientes del crecimiento de mediano plazo en Chile. El Comité Consultivo del PIB Tendencial ya había reducido su estimación del crecimiento tendencial desde 4,8% en 2012 a 4,2% en 2014 (Gráfico 5.2). En abril de 2015, el FMI proyecta que el crecimiento del PIB aumentará lentamente, desde el deprimido nivel actual hasta alcanzar 3,9% en el año 2020. Bastante menos optimista es CLAPES UC, que, bajo supuestos moderados, proyecta en mayo de 2015 que el crecimiento será de 2,7% en cada año del quinquenio 2016-20 (Gráfico 5.3).

Gráfico 5.2**Crecimiento efectivo y tendencial en el pasado**

Tasa de crecimiento del PIB efectivo y estimación de la tasa de crecimiento del PIB tendencial, 2005-2014 (%)



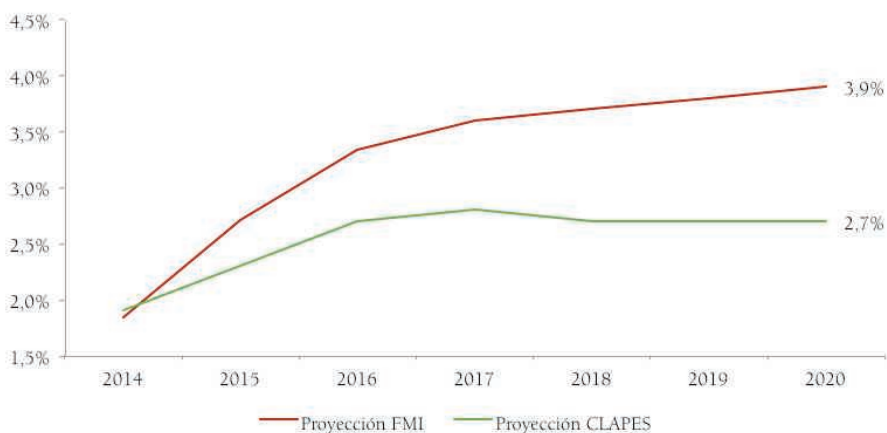
Fuentes: Banco Central de Chile y DIPRES.

Señora presidenta, señor ministro de Hacienda: el país espera mayoritariamente que su reciente compromiso con el crecimiento de Chile, expresado al inicio de esta columna, sea seguido por acciones. De sus iniciativas dependerá que el crecimiento de Chile vuelva a un aceptable 4,8%, a un mediocre 3,9% o a un magrísimo 2,7%, después del período actual de crecimiento nulo. En lo económico, esto requiere trabajar en una agenda pro crecimiento que vaya mucho más allá de las 19 medidas anunciadas hace una semana por Hacienda. En lo político, esto requiere que su gobierno corrija sustancialmente el programa inicial, enmendando las peores deficiencias de las reformas ya aprobadas y reformulando los malos proyectos de reformas futuras. ¿No es ésta una corrección de rumbo que vale la pena hacer por nuestro país?

Gráfico 5.3

Proyecciones de crecimiento futuro reflejan significativa caída del potencial económico

Proyección del crecimiento del PIB potencial, 2015-2020 (%)



Fuentes: IMF (2015) y CLAPES-UC (2015).

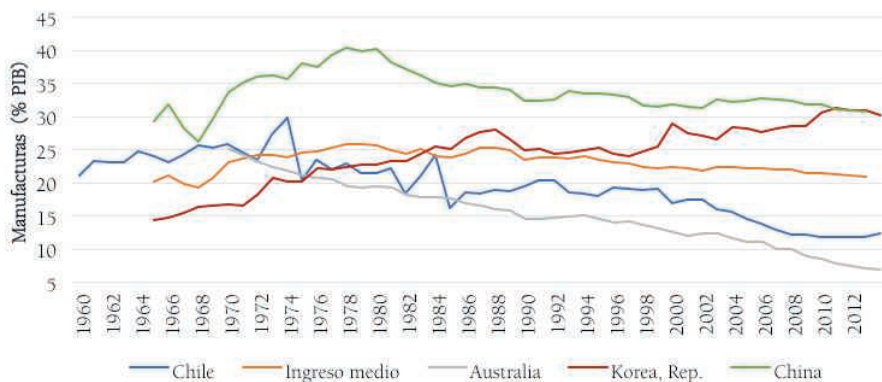
A reindustrializar Chile – con las políticas correctas (18 de agosto 2015, *El Mercurio*)

Durante el último medio siglo, el peso relativo de la industria manufacturera (IM) ha caído en Chile y afuera. Esto es consecuencia de la menor demanda por bienes y mayor demanda por servicios que ocurre cuando los países se desarrollan. Además, la cuarta parte de la industria mundial se ha desplazado a China durante el último cuarto de siglo. Y Chile se ha abierto desde 1974 al mercado internacional, con lo cual muchas industrias no competitivas han desaparecido, abriendo espacios al desarrollo de los sectores primarios y subsectores industriales con mayores ventajas comparativas.

No obstante, estas tendencias mundiales, la desindustrialización de Chile es alarmante: el peso de la industria manufacturera equivale hoy a solo el 10% de nuestro PIB. Y sigue disminuyendo: mientras el país crece a un 1,5% anual desde mediados de 2013, la producción industrial crece a tasa cero. (Gráfico 5.4)

Gráfico 5.4**Caída del peso relativo de la industria en Chile y la mayoría de los países**

Valor agregado manufactura/PIB, 1960-2014 (%)

**Fuente:** Banco Mundial.

¿Qué explica el desempeño particularmente malo de la IM? Hay tres factores estructurales y tres factores coyunturales, todos ellos internos a Chile (pero externos a la IM), que explican el estancamiento industrial chileno.

Primero, el alto costo de la energía, que inhibe más a las manufacturas que a otros sectores. Desde comienzos de los 2000 una tormenta perfecta azota al sector energía en Chile: corte de gas argentino más sequías más crecientes restricciones ambientales más oposiciones locales a nuevos proyectos. Ello explica que el costo de la energía ha aumentado desde 25 US\$/MWH (2003) hasta 110 US\$/MWH en la última licitación del SIC.

Segundo, la baja productividad laboral. La industria (y todo Chile) sufre por la mala calidad de la educación técnica secundaria y terciaria; la mala capacitación laboral subsidiada por el Estado; el mal matching entre las especialidades técnicas enseñadas y las que demandan las empresas; y las restricciones legales a la inmigración de técnicos calificados y a la contratación de trabajadores calificados extranjeros.

Tercero, una infraestructura aún insuficiente para exportar eficientemente. Carreteras, puertos y aeropuertos muestran falencias estructurales e institucionales (como las huelgas en períodos de embarques de cosechas), que hacen muy caro exportar.

El primer factor adverso coyuntural es la caída del crecimiento del PIB y de la demanda agregada. Esto afecta a la IM con particular virulencia debido a la menor demanda por bienes de consumo durable, por bienes de capital y por insumos para la inversión.

Además, la IM es intensiva en capital, por lo cual un colapso de la inversión nacional, como el que vivimos hoy, inhibe especialmente el desarrollo de nuevos proyectos industriales.

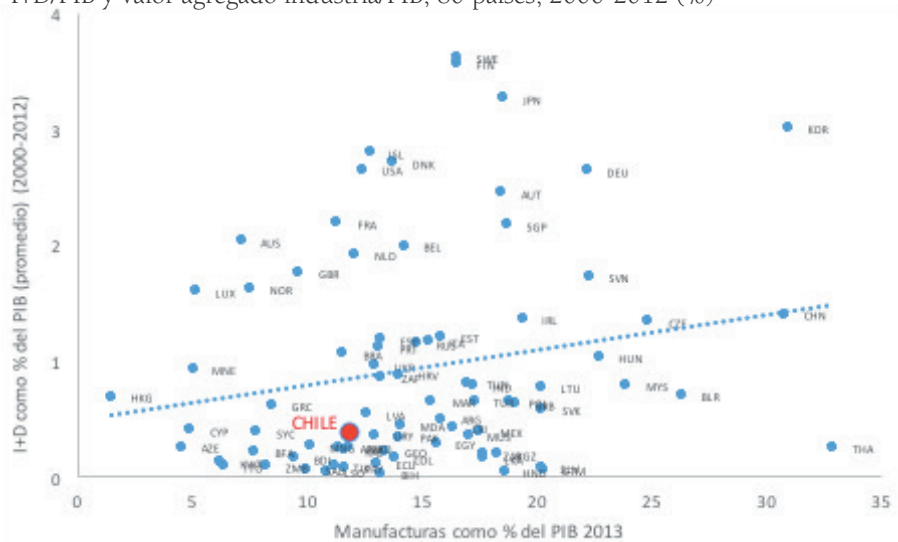
La crítica situación económica es mayormente consecuencia del programa de cambios estructurales del Gobierno. La reforma tributaria aprobada hace un año es inimplementable, lo que llevaría al gobierno a corregir sus peores fallas. No obstante, de mantenerse una tasa marginal máxima de impuesto a la renta de 44,5% en el sistema semiintegrado, se castigaría el emprendimiento y la inversión en capital de todos los sectores y, en particular, de la IM, en comparación con la inversión en renta fija. El tercer factor coyuntural adverso para la industria es la reforma laboral. De mantenerse en el proyecto de ley la prohibición del reemplazo interno de trabajadores en huelga y la titularidad sindical, la desindustrialización de Chile se aceleraría, y las industrias que sobrevivirían lo harían adoptando tecnologías más intensivas en capital.

¿Por qué daña la desindustrialización al desarrollo chileno y al bienestar de los chilenos? Porque la ausencia de un sector industrial pujante impide el empleo de técnicos y profesionales calificados, la capacidad de agregación de valor a los productos primarios, la ingeniería de calidad mundial, la innovación, y la investigación y el desarrollo (I+D). Mundialmente se observa un círculo virtuoso entre el gasto que realiza un país en I+D y el tamaño de su IM. (Gráfico 5.5) En Chile no existe este círculo virtuoso: el peso de la IM es pequeño y el gasto en I+D es minúsculo (0,4% del PIB).

Gráfico 5.5

Correlación internacional positiva entre gasto en investigación y desarrollo (I+D) y el tamaño de la industria

I+D/PIB y valor agregado industria/PIB, 80 países, 2000-2012 (%)



Fuente: Banco Mundial.

Ahora bien, ¿qué se hace para fomentar el desarrollo de la IM? A mediados del siglo XX, muchos países respondían a esta pregunta adoptando políticas orientadas a la industrialización forzosa, basada en la sustitución artificial de importaciones y el empleo masivo de instrumentos estatales que discriminaban a favor de la IM y típicamente en contra de otros sectores productivos. La mala experiencia mundial de estas “políticas verticales” llevó a partir de los años 1980 a adoptar estrategias de desarrollo más liberales y neutrales. Éstas enfatizan el uso de instrumentos de mercado y limitan las intervenciones del Estado en mercados de factores e insumos con claras externalidades (como la educación o el gasto en I+D), beneficiando horizontalmente a todos los sectores productivos.

En el mundo ha cambiado el foco desde políticas industriales tradicionales hacia políticas de desarrollo productivo (PDP). Las PDP tienen dos dimensiones: políticas de ámbito (horizontales o verticales) y políticas según el tipo de intervención estatal (insumos públicos o intervenciones de mercado). Del cruce de las anteriores surgen cuatro formas de PDP. Como se resume en el Diagrama 5.1, tres de las cuatro PDP son recomendables y necesarias, como se ilustra con ejemplos

nuestros. Pero la cuarta categoría consiste en políticas de intervención vertical, que deben ser cuidadosamente evaluadas y solo excepcionalmente implementadas. Por ejemplo, seleccionar determinados subsectores industriales como clusters implica incurrir en el clásico riesgo de elegir “ganadores” (como en las políticas industriales del siglo XX), gastando recursos estatales, que típicamente serían mejor invertidos en promover bienes públicos horizontales.

En resumen, la desindustrialización es un riesgo severo para el desarrollo de Chile. Pero debemos ser muy cuidadosos en la evaluación y recomendación de las políticas requeridas para revertirla.

Hace una semana ASIMET, en conjunto con SOFOFA, formó el Consejo para el Desarrollo de la Manufactura Nacional, con el encargo de identificar los problemas de la IM y, luego, proponer soluciones al gobierno. Los 39 miembros de este Consejo, que incluyen a tres ex presidentes de Chile, ministros, empresarios, dirigentes sindicales y académicos, toman muy en serio el reto al que son invitados por ASIMET y SOFOFA. Este desafío es aportar para que la industria nacional se transforme en un sector eficiente, innovador y globalizado, alcanzando un 15% del PIB hacia el 2030. ¡Manos a la obra!

Diagrama 5.1
Cuatro categorías de políticas de desarrollo productivo en el mundo y sus ejemplos en Chile

	Políticas horizontales	Políticas verticales
Políticas de insumos públicos	Requeridas para corregir fallas generalizadas de estado y de mercado Ej. Chile: Ventanilla única para nuevas empresas	Requeridas para corregir fallas sectoriales Ej. Chile: SAG ejerce control fitosanitario
Políticas de intervenciones de mercados	Requeridas para corregir fallas de mercados y de insumos Ej. Chile: Incentivos tributarios a gastos en I+D	Deben ser cuidadosamente evaluadas e implementadas solo muy excepcionalmente. BID: “handle with care” Ej. Chile: Clusters

Fuente: BID (2014).

Crecimiento de Chile: Condiciones externas e internas; ciclo y tendencia (24 de mayo 2016, *El Mercurio*)

¿Cuánto influyen las condiciones internacionales en el magro desempeño de la economía chilena? ¿Es este bajo crecimiento pasajero (cíclico) o de largo aliento (tendencial)? Me referiré a ambas preguntas – relacionadas – en esta columna. Hay dos maneras de hacerlo.

La más sistemática es realizando simulaciones con un modelo estocástico de equilibrio general para Chile (MEEG-C), que identifique las variables internacionales y nacionales que afectan el desempeño económico, y que diferencie entre PIB tendencial y cíclico. Ni el Ministerio de Hacienda ni el sector privado ni las instituciones internacionales han invertido en un buen MEEG-C. Sólo el Banco Central tiene un muy buen MEEG-C, pero no es público ni lo ha usado para responder a mis preguntas.

Por lo tanto, solo dispongo de una manera informal y cualitativa, que es describir la evolución de variables internacionales clave para Chile y observar el desempeño del crecimiento chileno en comparación con el mundial y el de vecinos afectados por similares condiciones mundiales.

Condiciones internacionales

De acuerdo con las proyecciones para 2016 del FMI (la fábrica de “salchichas”, como calificó el ministro Valdés a su ex empleador), el PIB mundial crecerá en 3,2%, compuesto por un 1,9% en los países avanzados y un 4,1% en las economías emergentes y en desarrollo. Aunque no es descollante, éste es un desempeño aceptable, cercano al crecimiento promedio de mediano plazo (2013-18) de la economía mundial. Por supuesto, es posible que la economía mundial se descarrile respecto de este escenario base.

Además del crecimiento mundial, para Chile es clave la evolución de las tasas de interés, de las condiciones de financiamiento externo, y de sus términos de intercambio (TI). Pues bien, nunca en la historia económica mundial las tasas de interés han estado más bajas que ahora y pocas veces como ahora hemos tenido acceso tan amplio al financiamiento externo.

Por lo tanto, la única evolución adversa que viene de afuera es la caída del precio del cobre, de la mano del fin del superciclo de los commodities. Pero esta

pérdida de riqueza ha sido parcialmente compensada por la reducción muy superior del precio del petróleo, nuestro principal bien de importación. Así, los TI de Chile han caído solo en un 16% entre el año 2011 (máximo histórico) y el primer trimestre de 2016. ¿Es elevada esta reducción de nuestros TI? Comparémosla con la de nuestros tres socios de la Alianza del Pacífico, que también exportan commodities. Pues bien, Perú ha sufrido una reducción similar en sus TI durante el mismo período (-15%), pero en Colombia (-27%) y en México (-29%) la pérdida de TI es muy superior a la nuestra.

Crecimiento comparativo de Chile

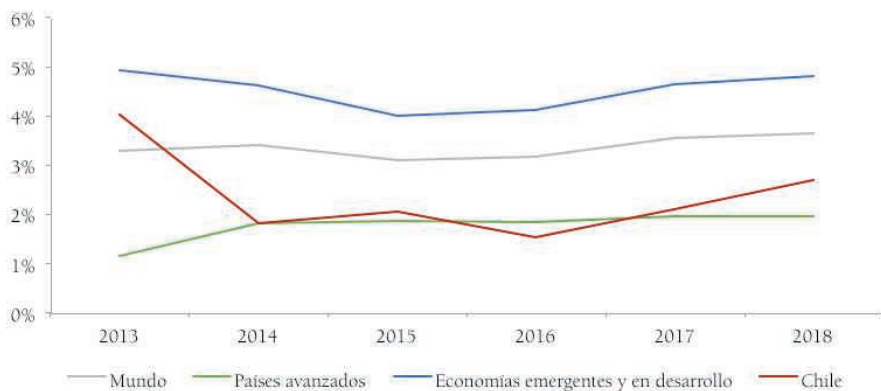
En resumen, Chile enfrenta condiciones mundiales relativamente favorables, parecidas a las del Perú y mejores que las de Colombia y México. Pero Chile crece solo un 1,5% en 2016, la mitad de lo que crecen en promedio los tres socios de la Alianza del Pacífico. Nuestro país crece menos de la mitad del promedio mundial, muchísimo menos que el mundo en desarrollo e incluso menos que los países ricos. (Gráfico 5.6) Además, más allá del presente año, durante el cuatrienio 2014-17 Chile crecerá apenas un 1,9% promedio anual, muy por debajo de la expansión promedio anual del mundo (3,3%) y de nuestros socios de la Alianza del Pacífico (3,0%) (Gráfico 5.7).

Ciclo y tendencia

Crece al 1,9% promedio por cuatro años, bajo condiciones internacionales aceptables, sugiere que la caída del crecimiento de Chile es más tendencial que cíclica. Esta interpretación parecía ser la correcta hasta febrero del 2016, cuando la tasa de desempleo era aún baja. Pero los datos más recientes del mercado del trabajo reflejan un enfriamiento polar en las condiciones laborales. Las vacantes de trabajo a nivel nacional disminuyeron en marzo 2016 un 45% respecto de marzo 2015 y un 61% respecto de marzo 2013. Y la tasa de desempleo en el Gran Santiago saltó bruscamente desde un 6,8% en diciembre (y marzo) 2015 a un 9,4% en marzo 2016. (Gráfico 5.8) Pero, este dramático aumento del desempleo no es necesariamente cíclico o, al menos, no lo es del todo. Puede ser en buena parte tendencial, porque coincide con el anuncio de una reforma laboral que contiene muy significativos desincentivos al empleo de largo plazo. Como los empleadores conocen el contenido de la reforma hace ya un año, es probable que estén reduciendo su demanda por trabajo estructural antes que la nueva ley laboral se promulgue.

Gráfico 5.6**Chile crece menos que el mundo**

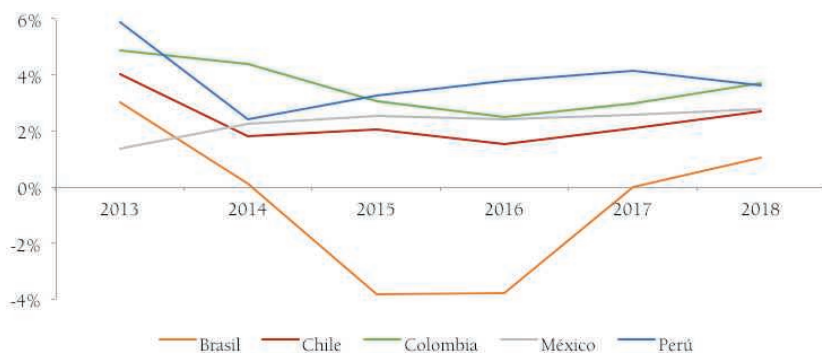
Tasa de crecimiento del PIB, 2013-2018 (%)



Fuente: IMF (2016a).

Gráfico 5.7**Aunque más que Brasil, Chile crece menos que sus socios de la Alianza del Pacífico**

Tasa de crecimiento del PIB, 2013-2018 (%)



Fuente: IMF (2016a).

En resumen, enfrentamos una significativa incertidumbre sobre la magnitud de la brecha entre los niveles de producto tendencial y efectivo en Chile. Esto dificulta las decisiones fiscales y monetarias, porque la formulación del presupuesto y las

decisiones de política monetaria se basan en buenas estimaciones de la brecha de producto.

Reformas anti crecimiento y propuestas pro productividad

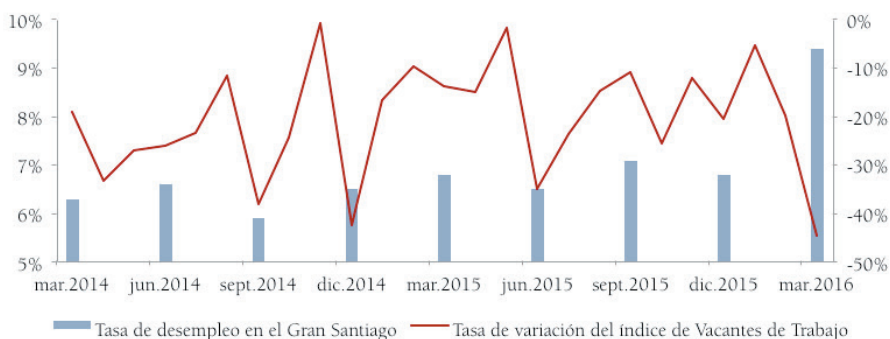
Si no son principalmente las condiciones externas, entonces son las internas que influyen más en el menor crecimiento chileno. Las incertidumbres sobre reformas futuras y las certezas de malas reformas – ya aprobadas o por aprobarse – explican el colapso en las expectativas de consumidores y empresarios (que han alcanzado niveles muy pesimistas en abril) (Gráfico 5.9), el gasto privado y el crecimiento.

En este contexto de malas reformas y malos resultados, el Gobierno redescubre la importancia del crecimiento, bautizando al 2016 como “el año de la productividad”. Las 43 propuestas pro productividad del Gobierno y de la Comisión Ramos (complementadas por 109 propuestas adicionales de la CPC) son un paso en la dirección correcta. Pero no logran deshacer los diez pasos que ha dado el Gobierno por el rumbo equivocado, trazado por reformas emblemáticas que inhiben la productividad y reducen el crecimiento de Chile. Congruente con lo anterior fue el mensaje del 21 de mayo, en el cual la presidenta se explayó ampliamente sobre la “obra gruesa” de sus reformas, pero escatimó en anuncios de cambios pro crecimiento y productividad.

Gráfico 5.8

Enfriamiento polar del mercado laboral chileno

Tasa de desempleo en Santiago y tasa de variación de vacantes de trabajo en Chile, marzo 2014 – marzo 2016 (%)

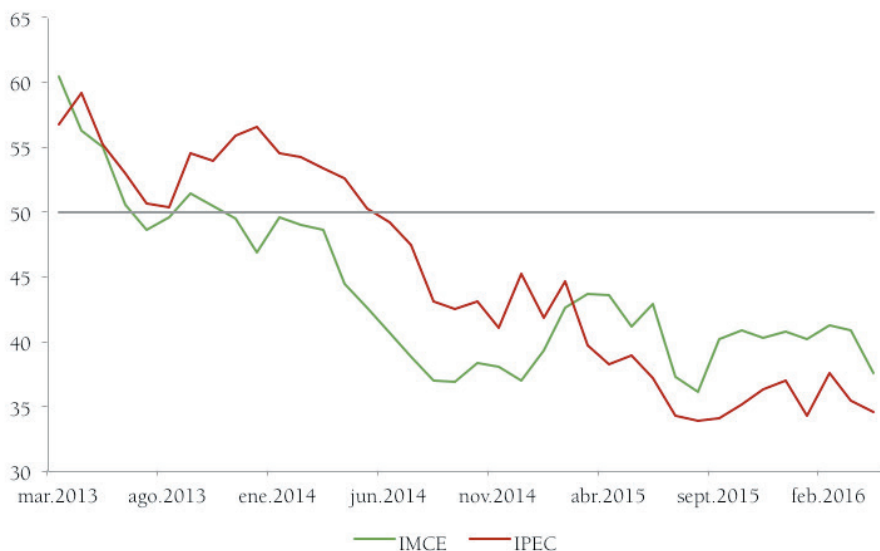


Fuentes: Universidad de Chile y Banco Central de Chile.

Notas: (1) Eje izquierdo, tasa de desempleo Gran Santiago (Universidad de Chile); (2) Eje derecho, tasas de variación de vacantes de trabajo (total ponderado serie original) respecto del mismo período del año anterior (BCCh).

Gráfico 5.9**Colapso de las expectativas de consumidores y empresarios**

Índice de Percepción de la Economía de los Consumidores (IPEC) e índice Mensual de Confianza Empresarial (IMCE), marzo 2013 – abril 2016



Fuente: GfK Adimark y ICARE-UAI.

Notas: (1) IPEC es el promedio ponderado de sectores Comercio, Construcción e Industria (GfK Adimark); (2) IMCE (ICARE-UAI); (3) Un valor de 50 indica expectativas normales.

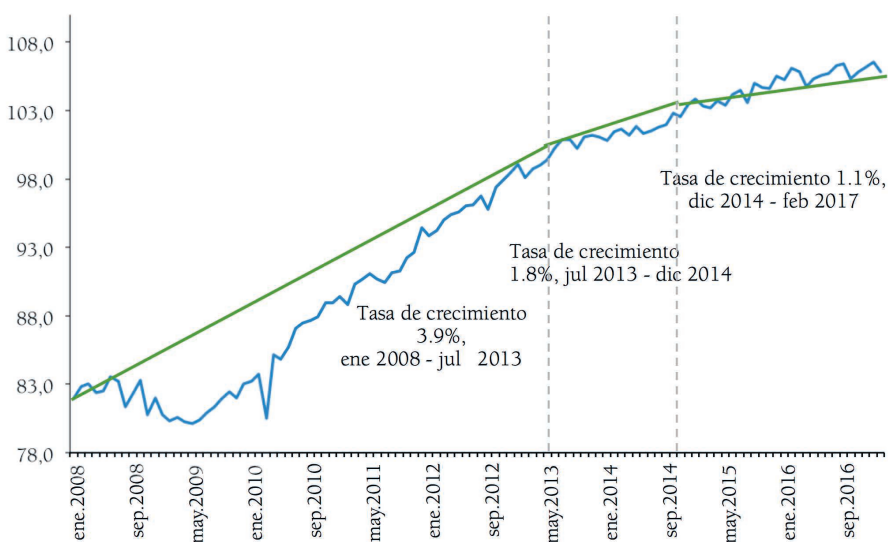
Volver a Crecer

(18 de abril 2017, *El Mercurio*)

En este 2017 cumpliremos un cuarto año consecutivo de muy bajo crecimiento anual, en torno a 1,5%. Corrigiendo por factores estacionales y cíclicos de corto plazo, el IMACEC (el índice mensual de actividad económica de Chile) desestacionalizado creció a un pobre 1,1% anualizado entre fines de 2014 y febrero de 2017. Esto es menos de un tercio del 3,9% anualizado de su crecimiento entre 2008 y 2013 (Gráfico 5.10).

Gráfico 5.10**Enfriamiento polar del crecimiento de Chile**

IMACEC desestacionalizado: nivel y tasa de crecimiento por subperiodos, enero 2008-febrero 2017 (Nivel IMACEC: 2013= 100)



Fuente: estadísticas del BCCh.

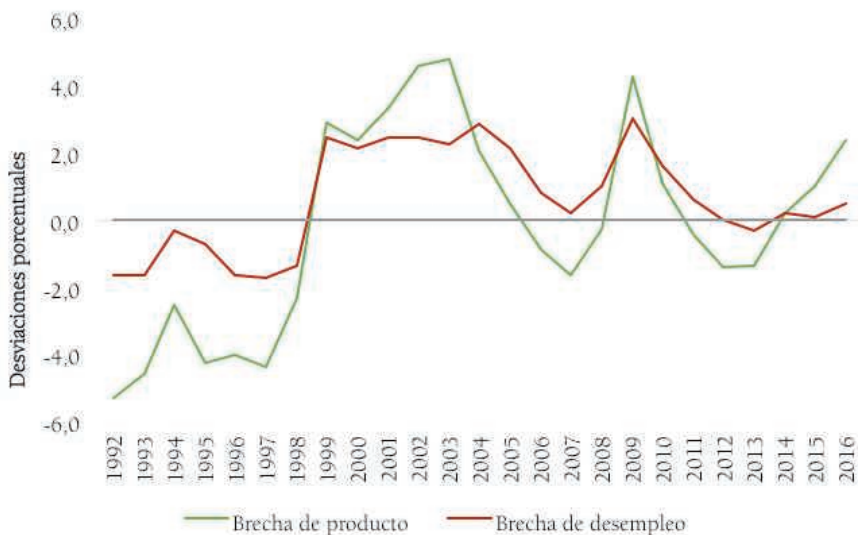
Así, el crecimiento promedio del PIB bajo este gobierno (2014-2017) alcanzará solo un 1,8% anual, mientras que el mundo crece casi al doble, a un 3,3% anual. Este resultado desastroso contrasta con nuestras tres décadas previas, en que crecíamos bastante más que el mundo, y mucho más que las economías desarrolladas, cerrando sistemáticamente la brecha de ingresos que nos distancia de los países desarrollados.

El enfriamiento polar de la economía chilena está asociado al colapso de la inversión (caída de la inversión de 13.5% acumulado desde el cuarto trimestre de 2012), a la caída sistemática de la productividad (la productividad total de factores ha disminuido en un 3,2% acumulado durante 2013-2016) y a la pérdida de empleos de calidad (se han destruido 120.000 empleos con contrato en el último año, engrosando el subempleo y el desempleo). (Gráfico 5.11)

Gráfico 5.11

Deterioro cíclico de la producción y del empleo

Brechas de producto y de empleo en Chile, 1992-2016 (%)



Fuente: DIPRES (2016a).

Notas: valores positivos de ambas brechas reflejan debilidad cíclica, con recursos productivos desocupados. La brecha de producto es la diferencia entre el PIB tendencial y el efectivo. La brecha de desempleo es la diferencia entre la tasa de desempleo observada y la tasa de desempleo natural, estimada en 8,4% para 1992, año a partir del cual disminuye linealmente hasta alcanzar 6,0% en 2016.

¿Ciclo o tendencia?

Todos los analistas han sobrestimado el crecimiento efectivo y tendencial para cada uno de los años 2014-2017, corrigiendo sistemáticamente sus proyecciones hacia la baja. Y muchos de ellos creían que el enfriamiento polar obedecía a factores cíclicos de muy corto plazo. Pero cuatro años seguidos de mal desempeño económico, que contrasta con el buen ciclo mundial, sugieren que los factores tendenciales pesan más que los cíclicos. Esto queda confirmado por la proyección del Comité Tendencial del PIB, que estima que el nivel del PIB efectivo está solo a 2,4% del PIB tendencial en 2016. Además, la tasa de desempleo, de 6,5% en 2016, es bastante cercana a las estimaciones de la tasa de desocupación natural de Chile. Por lo tanto, estamos cerca del PIB tendencial y queda poco espacio para cerrar la brecha cíclica. La política fiscal está imposibilitada para contribuir a este cierre, debido a

la irresponsabilidad fiscal de los años 2015-2017, que ha llevado a un crecimiento insostenible de la deuda pública. La política monetaria puede contribuir a cerrar esta pequeña brecha, siempre y cuando cumpla con su objetivo inflacionario.

¿Causas internas o externas?

El Gobierno ha afirmado que el menor crecimiento se debe fundamentalmente a factores externos, en particular la caída del precio del cobre. Sin embargo, las condiciones internacionales generales que ha enfrentado Chile en 2014-2017 son mucho más favorables que en cualquier cuatrienio durante los últimos 50 años. La única excepción podría ser el precio del cobre. Pero un nivel de US\$ 2,60/lb proyectado para 2017, aunque se encuentra por debajo de los precios observado durante el superciclo 2006-2013, es un 70% más alto que el precio promedio en 1990-2005 (US\$ 1.53/lb, en dólares de 2017), período en el cual Chile crecía a una tasa promedio de 5,7 % anual – más de tres veces el crecimiento promedio de 1,8% en 2014-2017.

Por lo tanto, son mayoritariamente los errores del gobierno de Bachelet que explican nuestro muy bajo crecimiento. El mal diseño y la mala implementación de las reformas tributaria y laboral; la incapacidad para encarar las demandas ciudadanas por mayor seguridad, educación de calidad, acceso a la salud y mejores pensiones; y la mala gestión pública han contribuido a la alta incertidumbre y al deterioro de los incentivos para trabajar, emprender, innovar e invertir en Chile. En el “Año de la Productividad 2016”, el Gobierno promulga una ley laboral que rigidiza y judicializa en forma extrema las negociaciones laborales, con lo cual se acelerará el reemplazo de trabajo por capital y mayor empleo informal. En el último año de su gestión, el Gobierno propone un pilar previsional de reparto, a base de un impuesto al trabajo, que causará menor empleo formal y mayor desempleo. Con estas reformas, se refuerza el círculo de bajo crecimiento y demandas ciudadanas insatisfechas. Sin crecimiento no hay recursos para financiar reformas distributivas. Y con reformas distributivas mal diseñadas, cae el crecimiento.

Volver a crecer

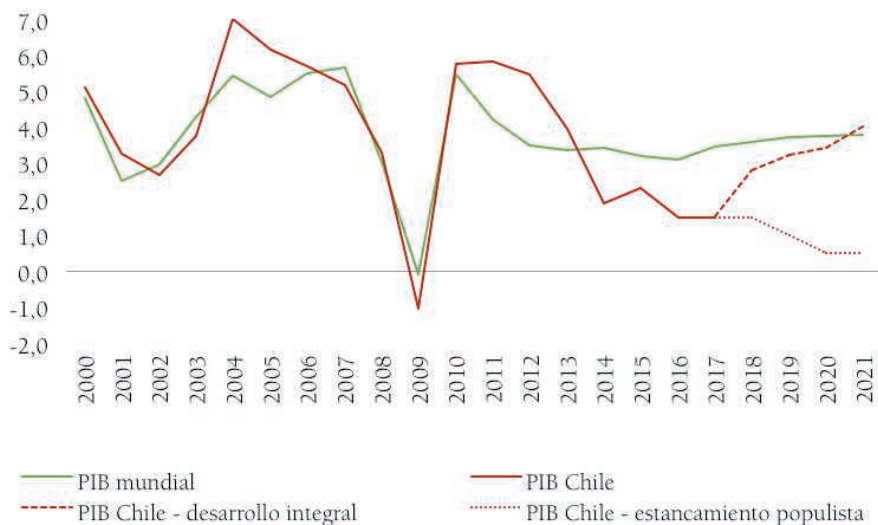
Un 82% de los chilenos cree que la economía del país está estancada o en retroceso; solo un 17% cree que está progresando (CADEM, 2017). El gran desafío de Chile es romper el círculo vicioso de malas reformas, mala gestión de gobierno, expectativas deprimidas, alta incertidumbre y enfriamiento polar de la economía

chilena. La continuación de las políticas y reformas de la actual administración profundizaría el estancamiento populista, llevando a un crecimiento aún más bajo en el periodo 2018-21. (Gráfico 5.12)

Gráfico 5.12

Volver a crecer: del estancamiento actual al desarrollo integral

Tasas de crecimiento del PIB del Mundo y de Chile, 2000-2021 (%)



Fuentes: PIB Mundial: FMI. PIB de Chile: Banco Central de Chile para 2000-2017; el autor para dos sendas de proyecciones 2018-2021, condicionales a un escenario de desarrollo integral y otro escenario de estancamiento populista.

El gran reto de Chile es reiniciar una senda de desarrollo, que logre elevar el crecimiento del producto y de empleos de calidad, eliminar la pobreza, igualar las oportunidades para todos, cuidar el medio ambiente y mejorar la calidad de vida de todos los chilenos. Será difícil lograr estos objetivos, porque requerirá del diseño y la implementación de una estrategia técnicamente impecable y políticamente viable – la experiencia de los países desarrollados señala el camino – que nos conduzca al desarrollo integral. Será difícil, pero es posible.

6. Institucionalidad y política fiscal

La necesidad de fortalecer la regla fiscal y el Consejo Fiscal, y volver a una política fiscal sostenible

“Nuestro país está en otro club, el de los virtuosos fiscales”, sentenciaba Klaus Schmidt-Hebbel en abril 2013. Desde entonces el deterioro fiscal del país es evidente. Mientras el gasto fiscal se expandió más de 5% anual, la economía lo hizo en apenas 1,9% promedio. La deuda pública roza el 24% del PIB, su mayor nivel desde 1993. A pesar de sus promesas de fortalecer la política fiscal, eje de la institucionalidad macroeconómica y factor vital de la estabilidad del país, el gobierno de Michelle Bachelet la deterioró. El déficit cíclicamente ajustado cerró 2017 en un estimado 1,7% del PIB, muy lejos del 0% comprometido en el programa presidencial y reafirmado como justificación parcial de la reforma tributaria de 2014.

Se interrumpió así la tradición de prudencia fiscal que, recuerda el autor, se construyó durante seis gobiernos sucesivos. En este capítulo, Schmidt-Hebbel hace un repaso por los pilares de la institucionalidad fiscal del país: la regla de balance estructural y sus comités de expertos encargados de proyecciones a largo plazo; los fondos soberanos con su Comité Financiero; y, finalmente, el Consejo Fiscal.

Proyecciones excesivamente optimistas para el crecimiento y el precio del cobre, tanto efectivos como de largo plazo, condujeron a presupuestos muy expansivos, con los que se buscó remediar, sin mucho éxito, el estancamiento económico. A esto se sumó el debilitamiento del Comité Financiero, cuyos miembros quedaron expuestos a los designios del Ministro de Hacienda, tras una modificación del decreto de constitución del organismo.

Schmidt-Hebbel advirtió sobre el deterioro de las cuentas fiscales, el crecimiento acelerado del Estado y el mayor endeudamiento público. No se trata de que el

endeudamiento per se provoque un menor crecimiento económico, pero sí reduce las posibilidades de los gobiernos para hacer frentes a crisis y catástrofes, y de estas últimas el país conoce lo suficiente, como para saber que es necesario tener a buen resguardo recursos a los que acudir en casos de emergencias sin desestabilizar la economía.

Este es el diagnóstico sobre el cual Schmidt-Hebbel presenta su propuesta para avanzar hacia un Consejo Fiscal Autónomo, o 2.0, como él lo llama. Una entidad, recomendada por la OCDE y el FMI, que ayudaría a controlar la politización del gasto fiscal. Para que el actual Consejo Fiscal Asesor sea un verdadero aporte al desarrollo del país debe ser un ente autónomo, de amplias atribuciones para evaluar la formulación y la ejecución presupuestaria, y la transparencia y calidad de la política fiscal del gobierno de turno.

Austeridad e institucionalidad fiscal *(30 de abril 2013, El Mercurio)*

El nivel de la deuda pública importa, y mucho. Cuando la deuda es elevada, la probabilidad de verse forzado a suspender el servicio de la deuda (gatillar un default) y entrar en una crisis financiera es la peor pesadilla de todo ministro de Hacienda.

Los economistas Carmen Reinhart y Ken Rogoff (R&R), como parte de su monumental obra sobre crisis financieras, han documentado la asociación estadística entre deuda pública y crecimiento. Ellos reportaron en 2010 (Reinhart y Rogoff, 2010) que cuando la deuda pública en los países desarrollados aumenta más allá del 90% del PIB, la media (mediana) del crecimiento del PIB cae desde 2,9% (3,5%) a -0,1% (2,4%). Pues bien, hace pocas semanas un estudio de tres economistas cuestionó seriamente este resultado, encontrando que la caída del crecimiento promedio es solo a 2,2%, no a -0,1% (Herndon et al., 2013). R&R reconocieron rápidamente su error, indicando que esta corrección es coherente con una caída a 2,4%, lo que habían reportado en 2012.

El cuestionamiento a las estimaciones iniciales de R&R cayó como bomba nuclear en la intensa discusión global sobre los méritos de la austeridad fiscal. Los críticos de los actuales programas de austeridad fiscal en los países desarrollados – encabezados por Paul Krugman y Martin Wolf – encontraron en el artículo crítico nuevos argumentos contrarios al ajuste fiscal. A nivel político, parecía debilitarse

la posición pro austeridad del gobierno alemán, fortaleciéndose la resistencia de la periferia europea a continuar en la senda de ajuste requerida por Berlín y Bruselas.

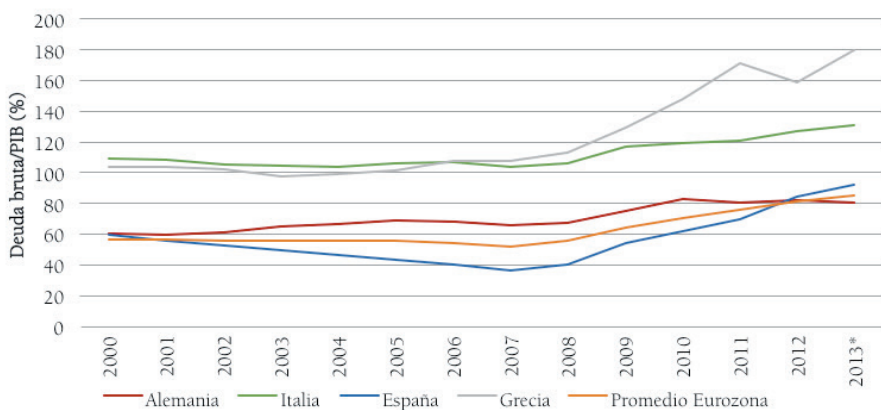
¿Qué podemos decir a la luz de esta discusión y de la significativa investigación existente sobre la relación entre política fiscal y ciclo económico, y entre deuda pública y crecimiento de largo plazo? Cinco cosas. Primero, un punto sutil pero esencial. La asociación negativa entre deuda y crecimiento no es indicativa de causalidad. Por una parte, una recesión requiere de un aumento acotado en la deuda. Pero, por otra parte, los incrementos sistemáticos de deuda pública, llegando a niveles muy altos, reducen el crecimiento. Segundo, una política fiscal contracíclica ayuda a estabilizar el producto y el empleo. Eso significa expandir el déficit fiscal y la deuda pública en recesiones.

Tercero, aunque todos querrían hacer lo anterior, no todos lo podrán hacer. Los países con mayor capacidad expansiva en años de vacas flacas son los que ahorraron durante los períodos de vacas gordas, teniendo menor deuda pública cuando caen en recesión y, por ello, pudiendo endeudarse en montos significativas y a tasas bajas. Todos los países desarrollados expandieron sus niveles de déficit y de deuda en 2008-09, contribuyendo a evitar que la gran recesión fuese una gran depresión. Algunos países europeos, como Alemania, Austria y Holanda, realizaron una expansión fiscal intensa pero transitoria (Gráfico 6.1). En cambio, Portugal, Irlanda, España, Grecia y Chipre siguieron endeudándose por años, hasta alcanzar niveles de deuda tales que los mercados se resistieron a adquirir más deuda, obligándolos a solicitar rescates financieros al FMI y a la Unión Europea. Por lo tanto, la prudencia fiscal requiere que las expansiones fiscales en períodos de recesión sean temporarias, seguidas por un período de ajuste fiscal, cuando la recuperación se haya afianzado.

Gráfico 6.1

La creciente deuda pública en la Zona Euro

Deuda del gobierno general en la Zona Euro y en países miembros seleccionados, como fracción del PIB, 2000-2013 (%)



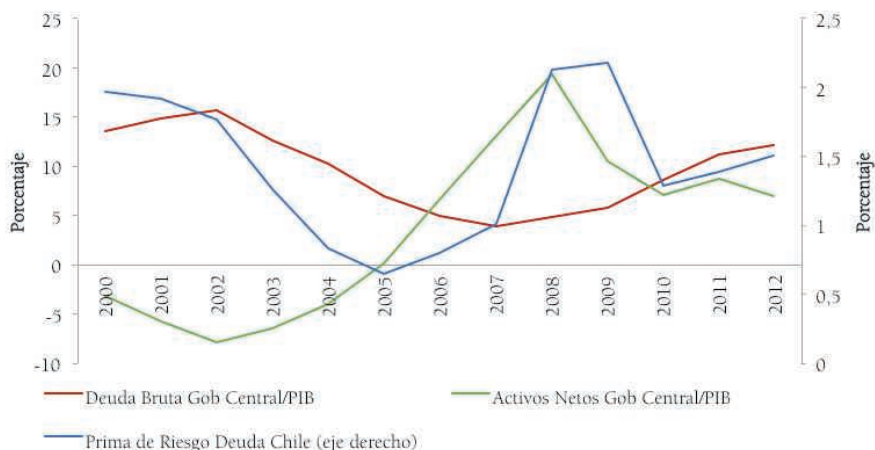
Fuente: FMI.

Cuarto, a largo plazo existe una relación negativa entre deuda alta y crecimiento. La deuda alta lleva a elevadas tasas de interés, altos impuestos para financiar el servicio de la deuda y una menor inversión privada, deprimiendo el crecimiento. Quinto, los niveles de deuda insostenible son muy diferentes para países distintos, dependiendo de otras condiciones macroeconómicas, como su competitividad, y de quiénes son sus acreedores. Por ejemplo, la actual deuda española de 90% del PIB conlleva altas primas de riesgo, mientras que Japón, con una elevadísima deuda de 240% del PIB, paga una prima de riesgo casi nula.

¿Y Chile? Nuestro país está en otro club, el de los virtuosos fiscales. Nuestra deuda pública es baja, tan baja que está por debajo de nuestros activos en fondos soberanos, con lo cual el sector público chileno es un acreedor neto (Gráfico 6.2). Ello contribuye a bajas primas de riesgo, bajas tasas de interés y menores impuestos – lo que es bueno para la inversión y el crecimiento.

Gráfico 6.2**La austeridad fiscal ha permitido que el gobierno de Chile sea un acreedor neto**

Deuda bruta, activos netos y prima soberana del gobierno de Chile, 2000-2012 (%)



Fuentes: Dirección de Presupuestos del Gobierno de Chile, Banco Central de Chile y JP Morgan.

Una política fiscal austera es un enorme activo que se ha construido por más de un cuarto siglo en Chile por seis gobiernos sucesivos. Una regla fiscal basada en un objetivo de balance cíclicamente ajustado desde el 2001, un fondo soberano relacionado con dicha regla desde el 2007 y el reciente anuncio de la creación de un Consejo Fiscal Asesor por el Ministro de Hacienda, Felipe Larraín, constituyen hitos en la institucionalización de la política fiscal chilena. Este Consejo tendrá entre sus objetivos hacer recomendaciones sobre el manejo y la ejecución presupuestaria, y actuar como garante de la estimación de variables claves para el presupuesto público. Este nuevo pilar de la institucionalidad fiscal de Chile es coherente con la mejor práctica internacional (unos 15 países desarrollados tienen consejos fiscales u oficinas presupuestarias parlamentarias) y con las recomendaciones más recientes de la OCDE y del FMI para Chile.

Un Consejo Fiscal: pieza clave en la institucionalidad fiscal moderna

(8 de julio 2013, *El Mercurio*)

Para celebrar sus 60 maños de vida, ICARE premiará a la institucionalidad económica chilena, representada en el Ministerio de Hacienda. Ello reconoce el rol clave de las instituciones y reglas fiscales en la institucionalidad económica de Chile.

De acuerdo con especialistas e instituciones internacionales, la mejor práctica fiscal se construye sobre seis pilares: el compromiso de los gobiernos con la prudencia fiscal, procedimientos claros para la discusión y aprobación presupuestaria, la adopción de reglas fiscales, la buena administración de activos y pasivos públicos, altos grados de transparencia y accountability en la formulación y ejecución de la política fiscal, y la existencia de un consejo fiscal (CF).

Un CF es una entidad pública integrada por especialistas encargados de supervisar el desempeño fiscal y proveer asesoría y guía (tanto positiva como normativa) sobre aspectos claves de la política fiscal. Los CFs pueden ser más o menos autónomos del gobierno, creados por reglamento o por ley, con o sin autonomía operacional y financiera respecto del gobierno o del parlamento, grandes o pequeños. La adopción de CFs en otros países es relativamente reciente (Cuadro 6.1). La variada experiencia internacional sugiere que la efectividad de los CFs aumenta con su autonomía, la transparencia de sus análisis y recomendaciones, y la credibilidad de sus consejeros. Existe evidencia empírica que sugiere que los CFs reducen el sesgo optimista de las proyecciones fiscales de los gobiernos y fortalecen el cumplimiento de las metas fiscales.

En Chile hemos avanzado mucho en la institucionalidad de nuestra política fiscal. Desde mediados de los años 1980 se adopta una política fiscal prudente, orientada a la sustentabilidad y complementada por un fondo soberano (en esos años el Fondo de Reservas del Cobre). La ortodoxia fiscal fue reforzada con la autonomía del Banco Central en 1990. A partir del 2001, el ministro Nicolás Eyzaguirre adoptó una reforma fiscal innovadora: una regla fiscal basada en un balance cíclicamente ajustado (BCA, también llamado “balance estructural”), delegando la proyección del PIB tendencial y del precio del cobre de largo plazo en dos comités integrados por especialistas externos. El ministro Andrés Velasco institucionalizó la regla fiscal y la operación y la administración de dos fondos soberanos de Chile con la Ley de Responsabilidad Fiscal del 2006. La Comisión Corbo, convocada por el ministro

Felipe Larraín en el 2010, planteó diversas recomendaciones sobre el reforzamiento de la regla de BCA y de la institucionalidad fiscal. El ministro Larraín aceptó gran parte de las recomendaciones de la Comisión Corbo, incluyendo un Consejo Fiscal Asesor, que fue creado por decreto publicado el 28 de junio de 2013.

El objeto del CF chileno es colaborar en la discusión, el análisis y las recomendaciones en temas relacionados con el BCA. Sus funciones son participar como observador en los Comités de PIB Tendencial y de Precio de Referencia del Cobre, pronunciarse sobre el cálculo del ajuste cíclico del BCA, manifestar opiniones y recomendaciones al Ministerio de Hacienda sobre cambios metodológicos al cálculo del BCA que proponga la autoridad, y asesorar al Ministerio en las materias fiscales que éste le encomiende de manera expresa.

El CF está integrado por 5 personas, habiendo sido designados Manuel Agosin, Luis Felipe Lagos, Felipe Morandé, Bernardita Piedrabuena y yo como integrantes del primer Consejo. En régimen, la duración de los integrantes en el CF será de 4 años. EL CF no cuenta con financiamiento ni profesionales propios. Pero dispone de una Secretaría Técnica, presidida por el (la) director(a) de Presupuestos, y cuenta con el apoyo de funcionarios de Hacienda. Los debates, las decisiones y los trabajos realizados o encomendados por el CF se reflejarán transparentemente en actas de reuniones del CF y en los documentos correspondientes, publicados en la página web del Ministerio.

Con la creación de este CF por la administración de Sebastián Piñera se da un paso fundamental en el perfeccionamiento de la institucionalización de la política fiscal chilena. Cabe esperar que el CF contribuya a fortalecer el análisis técnico de la política fiscal en su dimensión macroeconómica y a la transparencia en la aplicación de la regla fiscal en la formulación presupuestaria.

En comparación con los CFs de varios países, el CF chileno tiene limitadas responsabilidades y autonomía. Esto tiene la ventaja que se gana en experiencia y se identifican posibles responsabilidades más amplias en los comienzos de este nuevo Consejo. Para el mediano plazo queda planteado el reto de ampliar las responsabilidades y la autonomía del CF, a través de la promulgación de una futura ley para un consejo fiscal independiente, dotándolo de plena autonomía presupuestaria y operacional, así como respecto de la determinación de las materias fiscales sobre las cuales dicho Consejo pueda manifestarse.

Cuadro 6.1: Consejos fiscales en el mundo

País	Funciones	Año de creación	Número de miembros	Años de ejercicio de miembros	Personal
Consejos fiscales independientes o dependientes del poder ejecutivo					
Holanda	1 y 2	1947	3	7	135
Dinamarca	1, 2 y 3	1962	4	3	35
Alemania	1 y 3	1963	5	5	20
Bélgica	1 y 3	1989	12	5	14
Austria	1, 2 y 3	1997	14	4	s.d.
Suecia	1	2007	8	3	4
Eslovenia	1 y 2	2010	7	5	0
Reino Unido	1 y 2	2010	3	5	20
Chile	1 y 3	2013	5	4	0
Consejos fiscales dependientes del poder legislativo					
EE.UU.	1 y 2	1975	1	4	250
Canadá	1 y 2	2008	1	5	14
Hungría	1 y 2	2008	3	9	37

Fuentes: Calmfors y Wren-Lewis (2011) y Ministerio de Hacienda de Chile.

Nota: las funciones de los consejos fiscales listados en esta tabla son algunas de las siguientes: 1. Proveer análisis objetivos de las políticas fiscales; 2. Proveer proyecciones presupuestarias independientes del gobierno; 3. Proveer evaluaciones y recomendaciones normativas sobre la política fiscal.

¿Por qué debe avanzar Chile hacia un Consejo Fiscal 2.0? (12 de mayo 2016, El Mercurio)

En los últimos diez años se han creado consejos fiscales en muchos países, como complemento a la institucionalidad fiscal existente. Chile no estuvo ajeno a esta tendencia global y creó un Consejo Fiscal Asesor (CFA) el año 2013, siguiendo esta buena práctica internacional y las recomendaciones del Comité Corbo al ministro de Hacienda, Felipe Larraín, en su informe del año 2011.

El CFA chileno ha permitido abrir la implementación presupuestaria de la regla fiscal y de las estimaciones de los comités consultivos del cobre y del PIB tendencial a expertos externos al Ministerio de Hacienda. Además, el Consejo ha impulsado avances en la transparencia de la información sobre el presupuesto fiscal, ha hecho

sugerencias metodológicas, ha validado el cálculo del balance cíclicamente ajustado y ha respaldado las modificaciones metodológicas del Ministerio.

Sin embargo, a tres años de su creación, un consejo fiscal que es meramente asesor del ministro de turno ya no es suficiente. Hoy se requiere dar un salto mayor: la adopción de un Consejo Fiscal Independiente (CFI), creado por ley, con autonomía presupuestaria, operacional y legal, y con staff y consejeros que no puedan ser echados por el ministro de turno. Aunque un CFI no hace política fiscal (quien la hace sigue siendo el Gobierno), su mandato es transparentar el presupuesto y sus supuestos, evaluar las consecuencias fiscales, macroeconómicas y financieras de la política fiscal, entregar recomendaciones de política, y responder al público y al Congreso sus consultas sobre la política fiscal.

La evidencia internacional y las recomendaciones de los organismos internacionales identifican los siguientes beneficios de un CFI:

i) Al proveer un análisis independiente de la política fiscal, los CFI contribuyen a aumentar la responsabilidad y la transparencia fiscal. Permiten corregir los sesgos de la política fiscal, que llevan a niveles excesivos de déficit y deudas, y a políticas fiscales procíclicas. Así, los CFI pueden generar los incentivos necesarios para optar por políticas fiscales sólidas.

ii) Cuando tienen un mandato claro de contribuir al debate público, los CFI elevan la conciencia de la ciudadanía sobre las consecuencias de las políticas fiscales. Así, los CFI elevan los costos reputacionales y electorales de políticas insostenibles, de comportamientos oportunistas y, por cierto, del incumplimiento de los compromisos fiscales.

iii) Los CFI aumentan la comprensión de la posición fiscal y de sus riesgos, como consecuencia de su rol en la elaboración de proyecciones, de escenarios de largo plazo y evaluaciones de sostenibilidad.

iv) Los CFI reducen los sesgos optimistas y aumentan la precisión de las proyecciones macroeconómicas y fiscales.

v) En países ricos en recursos naturales, como Chile, los CFI pueden contribuir a mantener un patrón de gasto fiscal que sea sostenible a largo plazo. Esto ocurre cuando los CFI contribuyen a contener presiones de gasto durante los ciclos de altos precios de commodities o, en general, evitando proyecciones sobre optimistas de los ingresos fiscales de mediano y largo plazo.

vi) La evidencia internacional muestra que la sola existencia de un CFI no mejora los resultados fiscales ni reduce el sesgo de las estimaciones. Sí mejoran los

resultados cuando el CFI tiene una adecuada independencia legal y operacional, si el país cuenta con un marco fiscal claro y una regla numérica que monitorear, y el CFI cuenta con atribuciones para evaluar o producir proyecciones y tiene un impacto relevante en los medios de comunicación.

vii) La evaluación independiente de los efectos macroeconómicos y presupuestarios de corto y largo plazo de los compromisos fiscales derivados de leyes, regulaciones y programas del Estado. Por ejemplo, el CFI de EE. UU. evalúa los efectos macroeconómicos y fiscales de programas federales hasta el año 2100. En Chile, ni el CFA ni el ministro de Hacienda de turno evalúan impacto macro alguno ni proyectan la situación fiscal de largo plazo.

viii) Finalmente, los CFI evalúan la coherencia de los flujos presupuestarios con los activos y pasivos del gobierno general, la composición óptima del portafolio de activos y pasivos del fisco, y las proyecciones de corto y largo plazo de flujos y stock del gobierno general. En el caso chileno nada de eso se hace hoy en día.

Tanto el FMI como la OCDE en el 2015 han recomendado en sus informes sobre Chile avanzar en la autonomía del CFA y ampliar sus funciones, lo que además es coherente con una promesa electoral de la presidenta Michelle Bachelet. Compartimos plenamente este compromiso y las recomendaciones de los organismos internacionales. Por lo tanto, invitamos al Gobierno a dar una alta prioridad legislativa a la creación de un Consejo Fiscal Independiente, de amplias atribuciones y plenamente autónomo. Ello permitirá que Chile se acerque nuevamente a la frontera internacional de la mejor institucionalidad fiscal.

Agradezco a Hermann González una muy valiosa conversación sobre lo tratado aquí, aunque el presente texto es solo de mi responsabilidad.

La debilitada institucionalidad fiscal de Chile (7 de septiembre 2014, El Mercurio)

Un pilar moderno de la institucionalidad fiscal es un Consejo Fiscal Autónomo (CFA), que debe evaluar los efectos presupuestarios y macroeconómicos de la política fiscal y sus cambios. Los CFAs responden al Congreso y a la opinión pública a través de presentaciones y evaluaciones técnicas, haciendo públicas sus opiniones fundadas. Típicamente creados por ley, sus consejeros tienen independencia, son

nombrados por períodos fijos sin poder ser removidos y cuentan con presupuesto para hacer su trabajo.

Muchos países desarrollados (como Alemania, Francia e Inglaterra) y algunos en desarrollo han formado sus CFAs, que emiten evaluaciones e informes periódicos, muy respetados por los poderes legislativos y el público especializado. Hungría formó en 2009 su CFA, presidido por el experto fiscal Gyorgy Kopits. En 2010, Kopits criticó la política fiscal del gobierno húngaro (populista de derecha) como insostenible. El gobierno respondió eliminando el presupuesto del CFA, forzando así la renuncia de Kopits. Con ello Hungría emuló a Venezuela, país que, bajo el populismo de izquierda chavista, fue el primero que eliminó su CFA.

En Chile sucesivos gobiernos han fortalecido la solvencia y el marco institucional fiscal a lo largo de las últimas cuatro décadas. Particularmente destacable es el invento y la aplicación de la regla de balance fiscal cíclicamente ajustado por Nicolás Eyzaguirre, como Ministro de Hacienda (MH) en el año 2000. Su sucesor, Andrés Velasco, la perfeccionó al lograr la aprobación de la Ley de Responsabilidad Fiscal en 2006, que institucionaliza la regla fiscal chilena, formaliza la existencia de dos fondos soberanos y crea su Comité Financiero (CFFS), cuya tarea es asesorar al Ministro de Hacienda en las inversiones de dichos fondos. El Decreto No. 621 (8 de mayo de 2007) del entonces ministro Velasco, fija los períodos de nombramiento de los miembros del CFFS en dos años y determina la única causal de cesación de ellos en su cargo por el MH, que es la utilización en beneficio propio o ajeno de la información que ellos pudiesen obtener al participar en el CFFS.

El siguiente ministro, Felipe Larraín, contribuye a fortalecer la institucionalidad fiscal al crear el Consejo Fiscal Asesor (CF Asesor) por decreto ministerial en junio de 2013. La función del CF Asesor se limita a analizar y emitir recomendaciones sobre la determinación del balance cíclicamente ajustado, a solicitud del MH. Sin contar con una ley que le confiere autonomía y presupuesto, este Consejo dista mucho de ser un Consejo Fiscal Autónomo, pero constituye un primer y valioso paso hacia este último. El ministro Larraín nombró en junio de 2013 a cinco expertos fiscales como miembros del CF Asesor, que representaban a un espectro políticamente amplio, siendo nombrados por distintos períodos hasta 2014-17. Aquí hago un reconocimiento del serio y dedicado trabajo ad honorem realizado por mis colegas Manuel Agosin, Luis Felipe Lagos, Felipe Morandé y Bernardita Piedrabuena en este Consejo, que tuve el honor de presidir.

El recién asumido ministro de Hacienda, Alberto Arenas, decide en marzo de

2014 la sustitución de todos los miembros del CF Asesor, reemplazándolos por nuevos expertos fiscales.

En abril de 2014, el Ministerio de Hacienda anuncia públicamente que pretende invertir una parte de los recursos ahorrados en los fondos soberanos para capitalizar CODELCO. Pero este eventual uso de los fondos soberanos contradice la ley, que limita el uso de estos recursos exclusivamente para financiar déficits fiscales o amortizar deuda pública. En el ejercicio de su obligación de resguardo de las inversiones y el uso correcto de los fondos soberanos de Chile, el presidente del CFFS, Arturo Cifuentes, rechaza la pretensión de Hacienda de capitalizar a CODELCO con los fondos soberanos, en una entrevista publicada en abril.

A consecuencia de ello, una asesora del ministro solicita por teléfono a Cifuentes su renuncia. Ante su negativa, el ministro Arenas emite el Decreto No. 767 (4 de mayo de 2014), cesando a Cifuentes en el CFFS. Éste apela al Contralor General de la República, Ramiro Mendoza, solicitando el rechazo del decreto anterior. El Contralor acoge el reclamo de Cifuentes, rechazando con su Resolución No. W001231 (18 de agosto de 2014) el decreto de Arenas, por carecer el ministro de la atribución de cesar a cualquier miembro del Comité.

Ante el rechazo del Contralor, Hacienda emite un nuevo decreto (Decreto No. 1251, 22 de agosto de 2014), que modifica el decreto original del ministro Velasco, introduciendo la frase: "... cualquier integrante del Comité cesará en el cargo por disposición del Ministro de Hacienda...". Así, el ministro se concede graciosamente la facultad de echar al miembro del Comité que quiera y cuando quiera. Al día siguiente, el MH usa su nueva atribución autoconferida, emitiendo la resolución No. 222 (23 de agosto de 2014), que cesa a Cifuentes como presidente y miembro del CFFS. Con la toma de razón de estos dos últimos documentos por el Contralor, la acefalia e inoperancia de facto del CFFS se hace de jure.

Este quebrantamiento de la institucionalidad fiscal es grave, por cuatro razones. Primero, porque constituye un serio retroceso, después de 14 años de avances en construir la institucionalidad fiscal de Chile. Segundo, porque el conflicto legal producido entre el ministerio de Hacienda y la Contraloría ha impedido el trabajo del CFFS, que no se ha reunido una sola vez desde que asumió el actual Gobierno. Tercero, porque constituye una pésima señal para todos los integrantes actuales y futuros de ambos consejos, reflejando una nítida preferencia ministerial por "yes-men or yes-women". Cuarto, porque contradice un compromiso de campaña de la presidenta Bachelet por fortalecer la institucionalidad fiscal.

Llamo al Gobierno a evitar los populismos de derecha a la húngara o de izquierda a la venezolana. Ello requiere hacer dos cosas. Primero, el ministerio de Hacienda debe dar un giro de 180 grados respecto del tratamiento de la autonomía del Consejo y del Comité, y de la duración de sus miembros en sus cargos. Segundo, el Gobierno debe cumplir con una promesa del programa de la presidenta Bachelet: “crearemos por ley un Consejo Consultivo Fiscal”, que necesariamente deberá ser dotado de autonomía política, operacional y presupuestaria. Así el Gobierno retomaría la senda de construcción de institucionalidad fiscal marcada por todos sus predecesores.

Chile: enfriamiento polar y calentamiento fiscal (8 de octubre 2014, *El Mercurio*)

La economía chilena está diagnosticada de pulmonía y será tratada con una terapia de shock fiscal. El enfriamiento polar de nuestra economía y el (¿sobre?) calentamiento de nuestra política fiscal son los dos temas, íntimamente ligados, que abordo en esta columna.

Caída cíclica y tendencial del crecimiento económico

El IMACEC (indicador mensual de actividad económica de Chile) desestacionalizado está estancado durante los últimos 6 meses. Congruente con este enfriamiento de la actividad, la tasa nacional de desempleo ha aumentado de 5,7% a mediados de 2013 a 6,7% a mediados del 2014. El nulo crecimiento del IMACEC en estos meses se ve algo menos malo para el año 2014 completo, para el cual se proyecta un 2% de crecimiento del PIB, seguido por un aún magro 3% en el 2015. Dos años seguidos de bajo crecimiento amplían la brecha de producto (la diferencia entre PIB tendencial y PIB efectivo) desde cero en el período 2011-13 (años de pleno empleo) a un elevado 3,6% en el 2015. Durante el último cuarto de siglo, solo los años 2002-03 y el 2009 (en plena Gran Recesión Mundial) presentan una debilidad cíclica más intensa que la que viviremos en el 2015 (Gráfico 6.3).

Algunos analistas han sugerido que este frenazo de la economía chilena obedecería en un 70% a causas externas y un 30% a factores internos. Pues bien, ¿cómo se comparan las condiciones internacionales que enfrentaba Chile en 2013 con las de 2014-15? (Cuadro 6.2). Los términos de intercambio de Chile están iguales. Hace un mes el Comité Consultivo para el Precio de Referencia del Cobre lo ha

proyectado en US\$ 3,07/libra – el nivel más alto de los últimos 15 años (Gráfico 6.4). El crecimiento del mundo y de los socios comerciales de Chile será mayor en 2015 que en 2013-14. Las tasas internacionales de interés de corto plazo se mantienen en niveles levemente superiores a cero y las condiciones de acceso al financiamiento externo (reflejadas por bajos spreads soberanos) son óptimas. Posiblemente nunca en su historia ha enfrentado Chile tan buenas condiciones internacionales como entre fines de 2013 (superada la recesión de la zona euro) y fines de 2015. Por lo tanto, a la luz de los datos conocidos hasta ahora, el enfriamiento polar de Chile se debe en un 100% a causas internas.

Cuadro 6.2

Chile enfrenta buenas condiciones internacionales

Cinco variables internacionales clave para Chile, 2013-2015

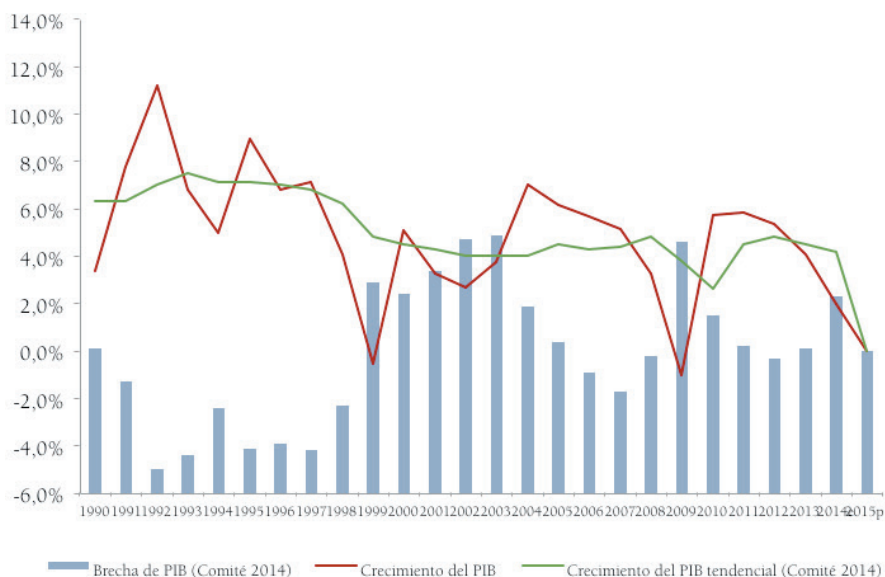
	2013	2014	2015
(1) Variación de términos de intercambio (%)	-3,2	0	-0,8
(2) Estimación precio del cobre de largo plazo (US\$/lb.)	3,06	3,04	3,07
(3) Crecimiento del PIB de socios comerciales (%)	3,5	3,4	3,8
(4) Tasas de interés Libor, Euribor y Yenes (6 meses, %)	0,4; 0,3; 0,2	0,4; 0,3; 0,2	0,8; 0,4; 0,2
(5) Spreads CDS de mercados emergentes (5 años, %)	2,43	2,63	-

Fuentes: (1) y (3): BCCh (2015b). (2): DIPRES (2015b). (4): Bloomberg, Global Rates, European Central Bank y Bank of Japan. (5): Deutsche Bank Research.

¿Cuáles son los factores internos que explican el estancamiento económico actual? El término de la reconstrucción y recuperación post-terremoto, además de la ausencia de necesarias reformas estructurales durante la última década, explican la caída del crecimiento que se observa desde el 2013. A ello se agrega la muy elevada incertidumbre generada por las reformas anunciadas, pero aún no materializadas por el Gobierno actual (educación, laboral, constitucional, etc.), y la plena certeza de una reforma tributaria ya aprobada, que tiene y tendrá consecuencias negativas sobre el emprendimiento, el ahorro, la inversión y el crecimiento.

Gráfico 6.3**Enfriamiento polar: bajo crecimiento y creciente brecha del producto**

Crecimiento del PIB efectivo, crecimiento del PIB tendencial y brecha del producto: Chile, 1990-2015 (%)

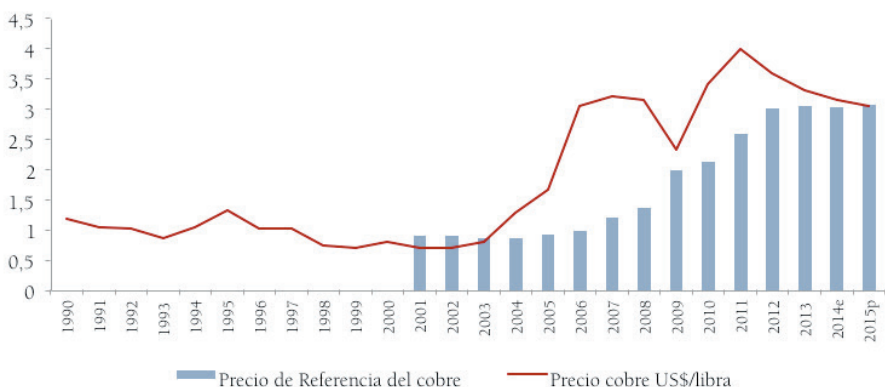


Fuentes: 1990-2013: Banco Central y Comité Consultivo del PIB Tendencial; 2014-15: proyecciones del autor.

Gráfico 6.4

Aunque ha bajado algo, el precio del cobre sigue muy alto en comparación histórica

Precio internacional efectivo y precio de referencia (Proyectado para siguientes 10 años) del cobre, 1990-2015 (US\$/libra)



Fuentes: Precio del cobre, 1990-2015: Banco Central de Chile. Precio de referencia del cobre, 2001-2015: DIPRES.

¿Cuáles factores internos dominan – los de arrastre desde el gobierno anterior o los cambios anunciados e implementados por el gobierno actual? El gran peso de los segundos parece estar reflejado en la enorme corrección hacia abajo en la estimación del crecimiento tendencial de Chile. Esta proyección del crecimiento del PIB real para los siguientes 6 años es encargada todos los años por el Gobierno a un grupo de macroeconomistas. Pues bien, mientras los 18 expertos consultados en 2013 estimaban un crecimiento tendencial anual de 4,8% para el 2014 y para el período 2014-18, los 17 expertos consultados en 2014 estimaron un crecimiento de 4,2% para el mismo año y 4,3% para 2014-18. De un año para otro, sin mediar cambios en las buenas condiciones internacionales, la rebaja del crecimiento proyectado del PIB es dramática.

Presupuesto público 2015

El proyecto de presupuesto público 2015 presentado por el Gobierno al Congreso es fuertemente expansivo. El elevado déficit cíclicamente ajustado (DCA) del año en curso (1,0% del PIB) aumentaría a un 1,1% del PIB en el 2015. Con ello, y considerando que en el 2013 se alcanzó un DCA de solo 0,5% del PIB, se hará cada vez más difícil alcanzar la meta de cero para el DCA en el 2018, fijada por el

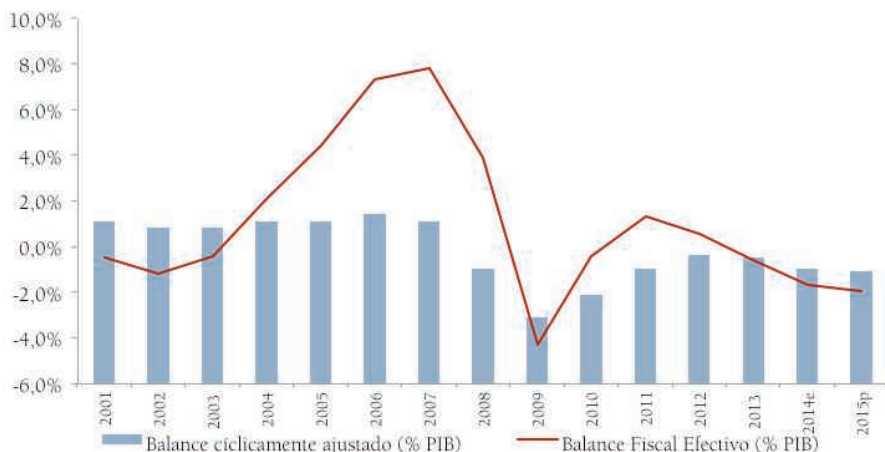
Gobierno hace pocos meses (Gráfico 6.5).

La diferencia entre el DCA y el déficit fiscal efectivo, que está presupuestado en 1,9% del PIB para el 2015, se explica íntegramente por la elevada brecha del PIB proyectada para el próximo año. El segundo factor de ajuste cíclico, por diferencias entre los precios del cobre efectivo y estimado de largo plazo, se proyecta prácticamente en cero para el año venidero.

Gráfico 6.5

Un creciente déficit fiscal

Balance efectivo y balance cíclicamente ajustado del presupuesto público: Chile, 2001-2015 (%)



Fuentes: 2001-2013: DIPRES; 2014: Actualización DIPRES julio 2014 con reforma tributaria; 2015: proyección septiembre 2014 en Presupuesto presentado por Gobierno al Congreso.

¿Se justifica la política fiscal contraccíclica reflejada en el incremento del DCA desde 0,5% del PIB en el 2013 hasta 1,1% del PIB en el 2015? Estimo que sí, a la luz de la gran brecha del PIB, que el Gobierno estima en 3,0% del PIB (porque proyecta un crecimiento del PIB de 3,6%) y que los analistas privados corrigen a 3,6% del PIB (porque proyectan un crecimiento de 3,0% del PIB).

¿Cuán contraccíclico – es decir, expansivo – es el presupuesto 2015? Primero, el mayor déficit fiscal efectivo, que aumenta desde 0,6% del PIB en 2013 a 1,9% del PIB en 2015, podría contribuir a un mayor crecimiento del PIB en torno a 0,5% del PIB en 2015-2016, tomando como base los multiplicadores fiscales para países

pequeños, estimados por la OCDE (2009), bajo mi dirección. Segundo, existe un minúsculo efecto expansivo adicional, derivado de aquella otra parte del aumento del gasto fiscal que es financiada por mayor recaudación tributaria producto de la reforma. Tercero, la misma reforma tributaria tiene un efecto contractivo y permanente sobre el nivel del PIB, que ya comienza a materializarse en 2015. En resumen, el efecto expansivo neto del presupuesto 2015 es muy cercano a cero.

¿Cuál es la implicancia de lo anterior para los presupuestos futuros? En el mejor escenario posible, se cerrará la brecha del PIB en 2016-18 y el gobierno cumplirá su compromiso de alcanzar un DCA igual a cero en 2018. Ambos factores obligarán a ejecutar una política fiscal significativamente contractiva después del 2015.

El aumento del gasto fiscal real presupuestado por el Gobierno es de 9,8% del PIB en el año 2015, la segunda tasa de aumento más alta en dos décadas. Con ello, el tamaño relativo del gasto público alcanzará el nivel más alto en la historia económica reciente de Chile: un 23,7% del PIB. Pero ello constituye recién el comienzo de la expansión del Estado bajo el gobierno actual: el gasto público seguirá creciendo más que el PIB por los aumentos adicionales de impuestos en 2016-2018. Además, la participación del Estado en el PIB aumentará significativamente con la formación de nuevas empresas públicas y las planeadas capitalizaciones de las ya existentes. Ello nos costará producción e ingresos futuros, que no solo constituyen la base tributaria por excelencia del país, sino que son el pilar principal sobre el cual se construye el bienestar material de todos los chilenos.

Precio del cobre, crecimiento de Chile y presupuesto fiscal 2016

(8 de diciembre 2015, El Mercurio)

Hace pocos días el Congreso aprobó el presupuesto fiscal presentado por el Gobierno para el año 2016. Este presupuesto no refleja en forma realista – es demasiado optimista respecto de los supuestos centrales – el fin del superciclo del precio del cobre ni el enfriamiento polar del crecimiento chileno.

Fin del superciclo de altos precios de commodities

Debido al menor crecimiento de China y al cambio de composición desde la industria y la construcción hacia los servicios, ha terminado una década de altísimos precios de materias primas. Por eso es probable que Chile enfrente bajos precios

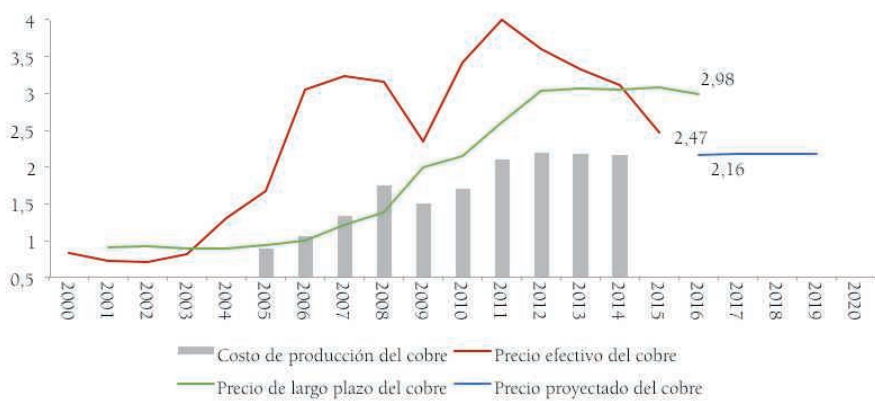
del cobre (y del petróleo) por muchos años. El precio internacional por libra de cobre ha caído desde US\$ 3,11 en 2014 a un proyectado US\$ 2,47 en 2015, y hoy está en US\$ 2,10. (Gráfico 6.6) Mala noticia para Chile: especialmente mala para el Estado, los mineros chilenos, los sectores cercanos a la minería y los inversionistas extranjeros en minería. Por lo tanto, los costos de esta caída son compartidos entre Chile y el extranjero. Al mismo tiempo, el precio del petróleo por barril se ha derrumbado, desde US\$ 93 en 2014 a US\$ 49 en 2015, y hoy está en US\$ 42. Buena noticia para todo Chile, desde las empresas a los hogares.

Otras condiciones internacionales que enfrenta Chile son buenas. Los socios comerciales mundiales crecen bien en promedio, aunque algunos países del vecindario están en recesión. Pero las condiciones financieras muy favorables que enfrentaba Chile hasta ahora se están apretando.

Gráfico 6.6

Fin del superciclo de alto precio del cobre

Precio internacional efectivo, precio proyectado de largo plazo (para siguientes 10 años), precio proyectado y costo de producción del cobre, 2000-2020 (US\$/libra)



Fuentes: Cochilco, DIPRES (2015b) y estadísticas internacionales.

Notas: costo promedio ponderado de producción de cobre en Chile; fuente: Cochilco. Precio internacional efectivo del cobre; fuente: Cochilco. Precio internacional proyectado del cobre.

Enfriamiento polar de la economía chilena

El crecimiento del PIB de Chile ha caído desde un 4,8% promedio anual en la década 2004-2013 a un 1,9% en 2014 y un proyectado 2,0% en 2015. (Gráfico 6.7) Dentro del año 2015 – de enero a septiembre – tenemos un enfriamiento polar: la economía se ha estancado. La velocidad del producto, reflejada por el cre-

cimiento del IMACEC desestacionalizado, es de 0,1% acumulado en estos 8 meses.

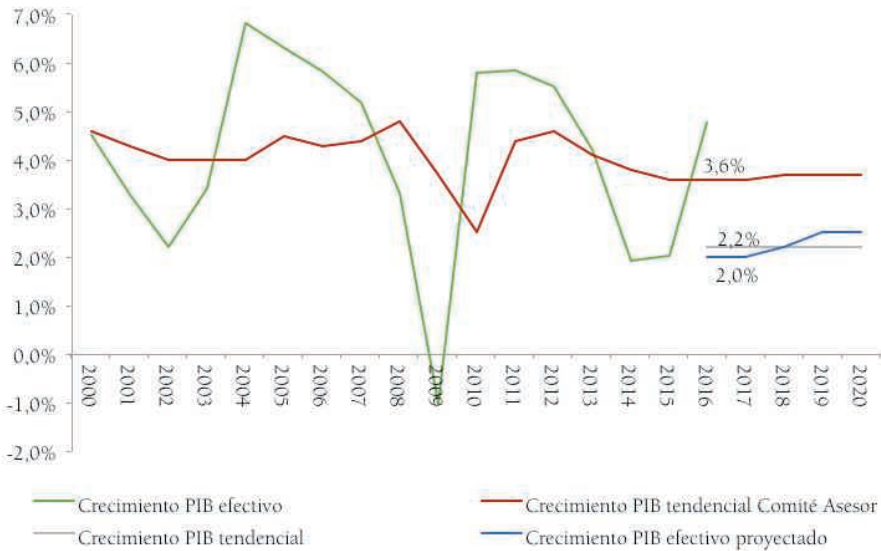
La caída del precio del cobre ha contribuido a este magro resultado. Pero en sentido contrario han actuado tres factores expansivos que han evitado que este-mos en recesión: el desplome del precio del petróleo, una política monetaria muy expansiva (reflejada en una tasa de política monetaria ex post real negativa desde abril 2014) y una política fiscal 2015 muy expansiva (reflejada en un aumento de 9% del gasto fiscal real).

Por lo tanto, la principal causa del bajo crecimiento chileno, reflejado en el colapso de la inversión, son las certezas respecto de las malas reformas aprobadas y las incertidumbres de las reformas futuras, tan malas o peores que las anteriores. Al juicio lapidario de Sebastián Edwards (27 de julio de 2015)- “el problema es que el programa es malo, las reformas son malas y el diagnóstico es malo” – solo cabe agregar que son aún peores la continua improvisación en el diseño y la implementación de las reformas.

Gráfico 6.7

Crecimiento de Chile: un enfriamiento polar

Tasa de crecimiento del PIB efectivo y del PIB tendencial, 2000-2020 (%)



Fuentes: Banco Central de Chile y DIPRES (2015a).

Notas: crecimiento PIB efectivo; fuente: Banco Central de Chile. Crecimiento PIB tendencial Comité Asesor; fuente: DIPRES (2015a).

El irrealista Presupuesto Fiscal 2016

El Presupuesto 2016 se basa en la regla fiscal chilena, un extraordinario avance institucional del marco fiscal chileno, implementado por Nicolás Eyzaguirre y Rodrigo Valdés en el gobierno del ex presidente Ricardo Lagos. Esta regla obliga a ahorrar en períodos de vacas gordas y desahorrar en años de vacas flacas, lo que en general se ha respetado en los últimos 15 años. Esto implica gastar de acuerdo con estimaciones del precio de largo plazo del cobre y del PIB tendencial, mientras que los ingresos fiscales siguen al precio efectivo del cobre y al PIB efectivo. Por lo tanto, para elaborar el presupuesto fiscal son clave las proyecciones de estas cuatro variables.

Pues bien, las proyecciones para el 2016 realizadas por los comités convocados por Hacienda en julio 2015, que son los pilares del Presupuesto 2015, tienen un sesgo muy optimista respecto de la evolución efectiva de las variables clave después de julio. (Cuadro 6.3) La proyección de Hacienda para el precio del cobre de US\$ 2,50 en 2016 es muy superior a la proyección de US\$ 2,16 de fuentes independientes. La proyección de Hacienda para el precio del cobre de largo plazo de US\$ 2,98 excede en muchísimo - ¡un 37%! - a la proyección de US\$ 2,18 para 2017-20 realizada hoy por fuentes independientes.

La proyección de Hacienda para el crecimiento del PIB de 2,75% en 2016 también excede el 2,0% que proyectan hoy los analistas. La proyección de Hacienda para el crecimiento del PIB tendencial de 3,6% está muy excedida respecto de un crecimiento promedio anual de 2,0-2,3% en 2017-20, de muchos analistas.

La implicancia de lo anterior es simple. Si se utilizaran proyecciones actuales para el precio de largo plazo del cobre y para el PIB tendencial, el crecimiento del gasto fiscal real no podría alcanzar al 6,6% comprometido, sino que debería ser bastante inferior. También los ingresos fiscales reales están sobreestimados, si se consideran proyecciones 2016 más realistas para el precio del cobre y el PIB. Por lo tanto, es muy probable que el déficit fiscal efectivo sea superior al 3,2% del PIB proyectado por Hacienda y que el déficit fiscal cíclicamente ajustado o DFCA (mal llamado “estructural”) exceda en mucho al 1,3% del PIB proyectado por Hacienda.

Cuadro 6.3
Un Presupuesto Fiscal 2016 excesivamente optimista
Supuestos macroeconómicos y Presupuesto Fiscal 2016

Supuestos macroeconómicos del Presupuesto 2016	
Crecimiento PIB tendencial	3,6%
Crecimiento PIB efectivo	2,75%
Precio del cobre de largo plazo	US\$ 2,98/lb
Precio del cobre efectivo	US\$ 2,50/lb
Presupuesto Fiscal 2016	
Aumento del gasto fiscal real	6,6%
Aumento del ingreso fiscal real	0,7%
Déficit fiscal efectivo	-3,2%
Déficit fiscal cíclicamente ajustado (o “estructural”)	-1,3%

Fuente: Ministerio de Hacienda (2015).

Esto tendrá dos consecuencias serias. Primero, el endeudamiento neto del gobierno será mayor al presupuestado, debiendo utilizarse ahorros del Fondo de Estabilización Económica y Social y/o emitirse más deuda pública. Segundo, a consecuencia de lo anterior, la gradual reducción del DFCA hacia un 0,9% en el 2018, comprometida por Hacienda (que ya implicaba el abandono del compromiso del programa de gobierno y de la reforma tributaria por alcanzar un 0% de DFCA) tampoco es factible de alcanzar, sin un importante ajuste fiscal.

El necesario ajuste fiscal futuro es el menor de los problemas del Ministro de Hacienda

Pues bien, conociendo el compromiso del ministro Valdés con la estabilidad fiscal, cabe anticipar significativos ajustes fiscales en los años 2017 y 2018, acordes con un sinceramiento de los supuestos macroeconómicos centrales para los presupuestos futuros. Pero esta futura política fiscal contractiva deberá hacerse en una coyuntura muy adversa, marcada por una política monetaria más contractiva, ya anunciada por el Banco Central. Además, Chile sufrirá las consecuencias contractivas de una reforma laboral casi sin precedentes en el mundo (basada en la prohibición del reemplazo interno de trabajadores en huelga y en la titularidad sindical), de la continuación anárquica de varias reformas educacionales y del desarrollo de un proceso constituyente muy incierto. En este escenario, de creciente incertidum-

bre política y económica, es improbable crecer al 2,0-2,2% en los próximos años.

Por lo tanto, uno o dos puntos más de déficit fiscal es el menor de los problemas del Ministro de Hacienda. Las preocupaciones principales de Chile – y del ministro – son las malas reformas. Muchos ex ministros y destacados economistas de la Concertación así se lo han dicho al gobierno, privada y públicamente. Como lo acaba de expresar el ex ministro de Hacienda Eduardo Aninat (27 de noviembre de 2015): “Chile no se merece este resultado tan magro y que arriesga ser empobreedor. Valdés se va a jugar su prestigio final en cómo enmienda una Reforma Laboral que podría ser fatal para la microeconomía y para los niveles de empleo y (los) salarios”.

Presupuesto fiscal 2017, proyecciones 2018-2020 y sus implicancias para la política fiscal de un gobierno futuro (10 de noviembre 2016, *El Mercurio*)

La gestión del Ministro de Hacienda, decano económico de una coalición política en estado terminal, muestra sombras y luces. Entre sus desaciertos mayores está el parche insuficiente que colocó el ministro a una herida gigantesca que le legó Alberto Arenas: el imposible sistema tributario. Peor fue la rúbrica de Rodrigo Valdés a una reforma laboral que rigidizó en forma extrema los mercados del trabajo, dio poderes monopólicos a los sindicatos y dejó a los grupos negociadores en un limbo legal.

Entre los aciertos del ministro Valdés está su muy necesaria corrección al equivocado rumbo que había dado Arenas a la política fiscal. Con menor fuerza hace un año, pero mayor coraje ahora, Valdés está comenzando a ordenar las cuentas fiscales para frenar el aumento explosivo de la deuda pública, que llevaría a una pérdida de su calidad crediticia, una mayor incertidumbre macroeconómica y mayores tasas de interés.

En las cifras oficiales del Gobierno, el Presupuesto 2017 combina una leve corrección estructural de las cuentas fiscales (el DCA o déficit cíclicamente ajustado cae levemente, desde -1,7% del PIB en 2016 a -1,5% del PIB en 2017) con una modesta expansión cíclica (el gasto fiscal aumenta más que el PIB en 2017 y el déficit efectivo se expande de -3,1% del PIB en 2016 a -3,3% del PIB en 2017).

El reajuste de sueldos de 3,2% a los empleados públicos, que es parte esencial del presupuesto presentado por el Gobierno, ha sido rechazado dos veces en el

Congreso por la propia coalición gobernante, rechazo encabezado por el PC. Con estoicismo heroico, el ministro Valdés ha recibido los epítetos más vulgares posibles por parte de la educadora presidenta de la CUT. En los pocos días que quedan para la aprobación parlamentaria del Presupuesto 2017, es de esperar que se apruebe en los términos planteados por el Gobierno y que el debate parlamentario se conduzca con respeto cívico. En caso contrario, corren peligro tanto la estabilidad fiscal como la convivencia democrática de Chile.

En lo que sigue, me centraré en dos preguntas: ¿Es realista el Presupuesto 2017 y la Proyección Financiera 2018-2020 del Gobierno? ¿Cuáles son sus implicancias para la política fiscal del próximo gobierno?

Presupuesto 2017 y proyecciones 2018-2020

Las proyecciones clave para elaborar el presupuesto fiscal son las del precio del cobre (PCu) y del PIB, porque estas dos variables son las que más inciden en los ingresos fiscales. La regla fiscal, imperante desde 2001, limita el gasto fiscal a la suma de los ingresos fiscales cíclicamente ajustados (los ingresos que se recaudarían si el precio del cobre fuese el de referencia o de largo plazo, y si el PIB fuese el tendencial) y el DCA.

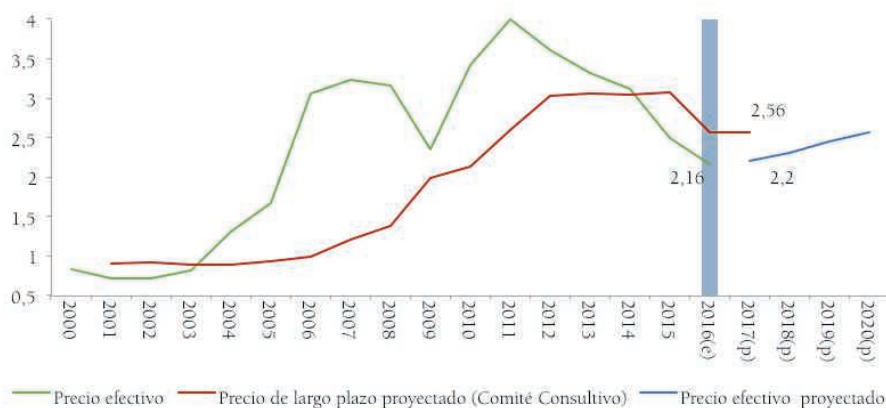
Al cabo de varios años de sobreestimación del PCu efectivo y de largo plazo, este año el Consejo Consultivo del Precio de Referencia del Cobre parece haberse acercado a valores más realistas. Las proyecciones 2017 para el PCu efectivo (US\$ 2,20/lb) y de largo plazo (US\$ 2,56/lb) son coherentes con proyecciones internacionales. (Gráfico 6.8)

En cambio, el Consejo Consultivo del PIB Tendencial continúa proyectando un muy optimista 3,1% de crecimiento promedio anual del PIB tendencial para los años 2016-2020. También la senda para el crecimiento efectivo del PIB proyectada por Hacienda es optimista: se duplicaría el crecimiento desde el magro 1,75% en 2016 hasta llegar al doble, un 3,5%, en 2019. Bajo las actuales condiciones políticas y económicas – caracterizadas por la certeza de las malas reformas en curso, que dañan las bases del crecimiento, y las incertidumbres por las posibles malas reformas que aún vendrían – retomar un mayor crecimiento es más bien una expresión de buenos deseos. (Gráfico 6.9)

Gráfico 6.8

“La viga maestra”: el precio del cobre

Precio internacional efectivo y precio proyectado del cobre, 2000-2020(US\$/libra)



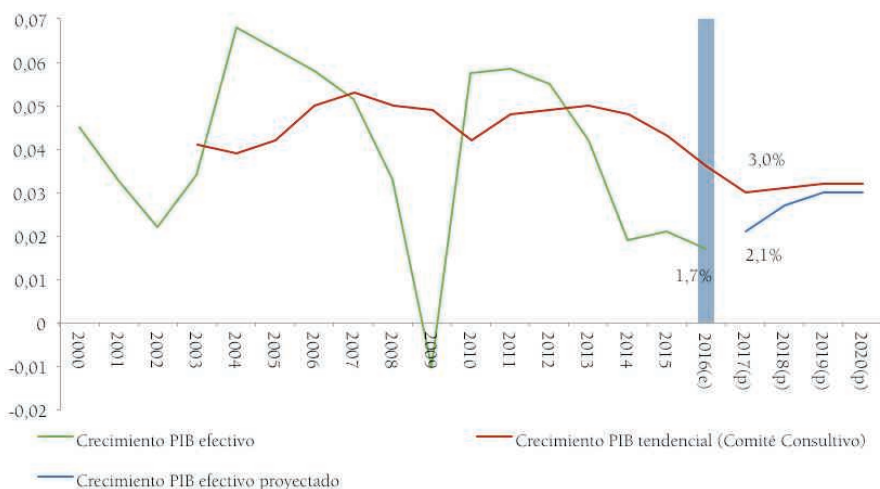
Fuente: DIPRES (2016b) (Precio efectivo proyectado), Comité Consultivo (precio de largo plazo proyectado) y Cochilco (Precio efectivo).

Notas: (e) estimado, (p) proyectado.

Gráfico 6.9

Crecimiento de Chile: continúa el enfriamiento polar

Tasa de crecimiento del PIB efectivo y del PIB tendencial, 2000-2020 (%)



Fuente: DIPRES (2016a) (*Crecimiento del PIB tendencial*), BCCh (*Crecimiento del PIB efectivo*) y el autor (basado en proyecciones de mercado).

Notas: (e) estimado, (p) proyectado.

A eso se agregan otras fuentes de sesgo optimista en el Presupuesto 2017: el IVA y la tributación de la minería privada. El crecimiento de la demanda interna se proyecta en 2,8% en 2017, el doble de lo que crecería en 2016. En base a lo anterior, y una elevada elasticidad de 1,43 de la recaudación del IVA respecto de la demanda interna, se proyecta un muy elevado incremento de 4,0% en la recaudación del IVA, el ítem más importante entre todos los ingresos fiscales. Además, se proyecta un aumento de 235% en la tributación de la minería privada en 2017, basada en un aumento de 6,5% en la producción de la minería privada, que excede en mucho el crecimiento del sector minero de 3,5% que proyecta la SONAMI.

Sobreestimar el crecimiento tendencial, el crecimiento efectivo y la recaudación por IVA y tributación minera tiene consecuencias directas para el Presupuesto 2017 y las proyecciones financieras 2018-2020 del Ministerio de Hacienda. Implica sobreestimar los ingresos fiscales cíclicamente ajustados y los efectivos, y luego a subestimar el DCA, el déficit fiscal efectivo y la deuda del gobierno.

Implicancias para la política fiscal de un futuro gobierno

La reforma tributaria de Arenas, refrendada por Valdés, tuvo como objetivo recaudar un 3,0% adicional del PIB, del cual 0,5% del PIB se destinaría a eliminar el bajo DCA de 0,6% del PIB en 2013 y 2014, que logró el gobierno de Piñera. Pero nada de ello ocurrió en los años posteriores. Todo lo contrario: en vez de eliminarse, el DCA creció hasta un 1,7% del PIB en el presente año, un récord en 15 años de regla fiscal, exceptuando el 3,1% del PIB que justificadamente se alcanzó en el recesivo año 2009. Si este gobierno finalmente comienza a reducir el DCA al ritmo de 0,25% del PIB anual a partir del 2017 – como promete el Presupuesto Fiscal 2017 bajo sus optimistas supuestos, discutidos arriba – y este ajuste fiscal continuara bajo los gobiernos siguientes, se alcanzaría un DCA de cero recién en el año 2023, que es el segundo año del gobierno subsiguiente.

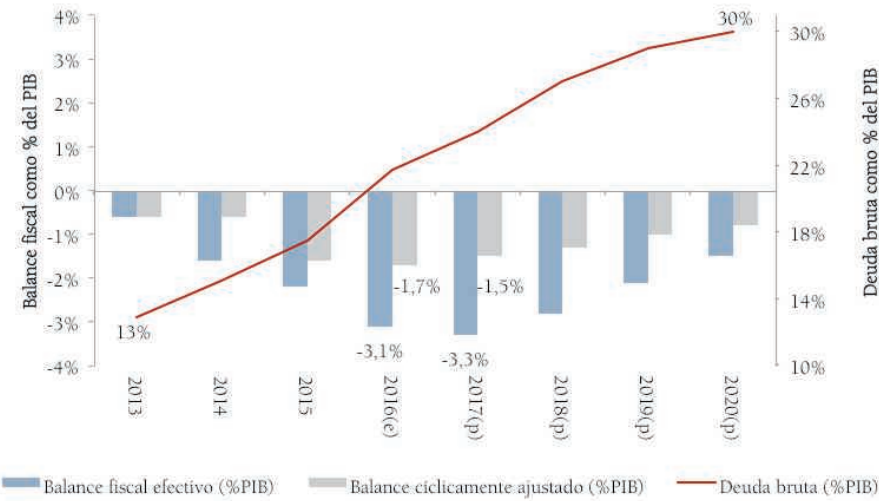
De seguir esta ruta de gradual consolidación fiscal, cabe preguntarse si existen los recursos fiscales para financiar gastos más allá de los comprometidos por este Gobierno. La cándida respuesta del Informe de Finanzas Públicas de la DIPRES es un rotundo “no”: la holgura para gastar más de lo ya comprometido no solo es cero, sino que es negativa en 2018-2020, requiriendo cortar gastos ya asignados. Y esto, recordémoslo, es bajo los supuestos optimistas sobre crecimiento y recaudación.

La senda de déficits fiscales efectivos de este Presupuesto – bajo sus supuestos optimistas – llevaría a un déficit fiscal efectivo récord de 3,3% del PIB en el 2017, que disminuiría muy gradualmente hasta alcanzar un 1,5% del PIB en 2020, en el tercer año del gobierno siguiente. (Cuadro 6.4) Con ello, la política fiscal de este gobierno aumentará la deuda bruta pública a una velocidad y a niveles alarmantes: desde un 13% del PIB en 2013 hasta un 31% del PIB en 2020. (Gráfico 6.10)

Gráfico 6.10

Altos déficits llevan a una senda insostenible de la deuda pública

Déficit efectivo, déficit cíclicamente ajustado y deuda bruta del gobierno de Chile, 2013-2020



Fuente: Informe de Finanzas Públicas (DIPRES) (Balance Fiscal Efectivo y Balance Fiscal cíclicamente ajustado), DIPRES (Deuda Bruta del 2013-2016), y el autor (basado en proyecciones de DIPRES y del FMI).

Notas: (e) estimado, (p) proyectado.

Pero, como expusimos arriba, los supuestos sobre crecimiento y recaudación tributaria son irrealistas. Por lo tanto, cabe esperar una senda de déficits fiscales y niveles de deuda pública más elevados que los expuestos en el citado informe.

En resumen: el siguiente Gobierno enfrentará una situación fiscal frágil y sin holguras heredadas por el gobierno actual. Por lo tanto, deberá implementar una reforma fiscal profunda, que combine un ajuste fiscal que detenga el creciente endeudamiento público, una reforma tributaria estructural y reasignaciones importantes del gasto fiscal.

Cuadro 6.4

Presupuesto 2017 y proyecciones financieras 2018-2020 del Gobierno: excesivamente optimistas

Supuestos macroeconómicos y balance fiscal, 2016-2020

	2016	2017	2018	2019	2020
Supuestos macroeconómicos					
Precio del cobre efectivo (US\$/lb)	2,16	2,20	2,30	2,45	2,56
Precio del cobre largo plazo (US\$/lb)	2,56	2,56	2,56	2,56	2,56
Crecimiento del PIB efectivo (%)	1,75	2,25	3,25	3,50	3,50
Crecimiento del PIB tendencial (%)	3,0	3,0	3,1	3,2	3,2
Brecha del PIB (%)	2,3	3,0	2,9	2,5	2,3
Crecimiento de demanda interna (%)	1,4	2,8	4,0	4,6	4,5
Balance fiscal					
Balance fiscal efectivo (% del PIB)	-3,1	-3,3	-2,8	-2,1	-1,5
Balance cíclicamente ajustado (% del PIB)	-1,7	-1,5	-1,3	-1,0	-0,8

Fuente: DIPRES (2016c).

7. Reformas tributarias

Propuestas para un sistema tributario más eficiente y verdaderamente más equitativo

Desde 2012, período que coincide con el que abarca este libro, Chile ha experimentado tres reformas tributarias. Ese año, el primer gobierno de Sebastián Piñera presentó una reforma con la que buscaba recaudar 0,3 puntos porcentuales del PIB, con miras a elevar el gasto público en educación. El siguiente gobierno, el segundo de Michelle Bachelet, fue más ambicioso en su objetivo y, con una reforma más radical, buscó recaudar el equivalente al 3% del PIB, también principalmente para financiar cambios en el sistema educativo. Esta reforma, aprobada en 2014, requeriría de ajustes el año siguiente, en un intento por reducir el impacto negativo que provocó desde su inicio en la economía.

En este capítulo, Schmidt-Hebbel analiza críticamente las tres reformas mencionadas. Sobre la primera, el autor destaca los esfuerzos por reducir la inequidad tributaria y algunas mejoras en la eficiencia del sistema tributario. La reforma apuntó a la dirección correcta, señala, pero dejó tareas pendientes. El autor detalla algunos puntos que debían ser corregidos, especialmente para optimizar la eficiencia del sistema y reducir la elusión.

En un segundo análisis, propone la implementación de una Ley Única de Incentivos a las Donaciones. Un cuerpo legal que reemplace a las cerca de 90 normas que hoy, de forma dispersa, regulan las donaciones del sector privado. Una mejor y única ley de donaciones, como la propuesta por Schmidt-Hebbel, que se alinea con el proyecto presentado por el gobierno de Piñera, contribuiría a la transparencia, equidad y eficiencia de las donaciones de los privados y sus destinos.

La agenda legislativa de los primeros dos años del segundo gobierno de Bachelet

estuvo ocupada por una reforma tributaria sobre la que Schmidt-Hebbel no ahorró llamados de alerta. En dos cartas públicas al Senado, planteó que la reforma tributaria del año 2014 dejaría al país con un sistema tributario más ineficiente y menos equitativo. Castigando al ahorro, a la inversión y al emprendimiento, esta masiva reforma, tal como fue diseñada, contribuiría a la desaceleración del crecimiento del país. Los cambios que se introdujeron en 2015, para reformar la inimplementable reforma tributaria de 2014, no corrigieron los daños causados.

Pero no solo hubo llamados de alerta. El autor entregó una propuesta detallada de medidas con las que el fisco podría recaudar los mismos tres puntos porcentuales del PIB, pero sin afectar el incentivo al ahorro a la inversión y al emprendimiento. Las propuestas en este capítulo podrían servir de guía para las correcciones tributarias que el Gobierno entrante tiene en agenda.

Una reforma tributaria para Chile *(2 de mayo 2012, El Mercurio)*

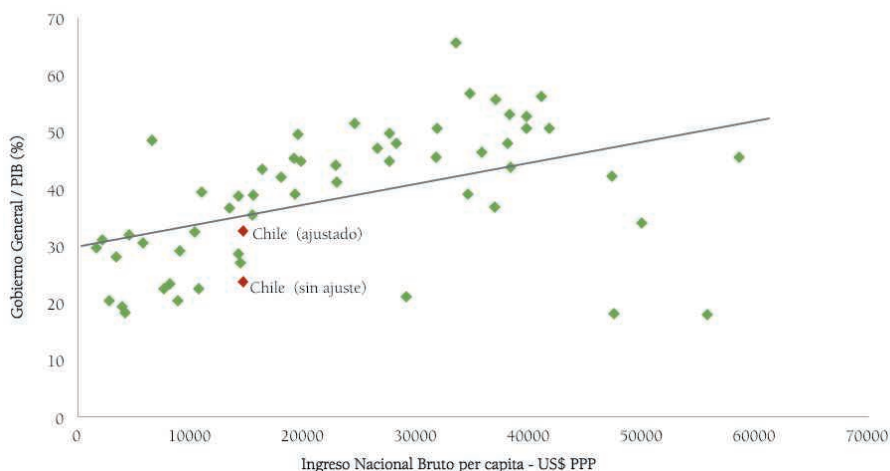
¿Por qué se reforman los sistemas tributarios? Idealmente para: (i) aumentar los ingresos tributarios para financiar un mayor gasto o superávit público; (ii) contribuir a la eficiencia de la economía (incentivando ahorro, inversión, empleo, educación; mejorando las estructuras del gasto y de la inversión); (iii) castigar el uso de actividades que generan perjuicios; (iv) mejorar la equidad tributaria (entre distintos sectores, regiones y grupos de población); o (v) una combinación de los objetivos anteriores. Menos idealmente, los cambios tributarios responden a veces a intereses de ciertos grupos, como la clase media, los usuarios de combustibles o los habitantes de zonas extremas, a costa de objetivos de bien común.

El Gobierno del presidente Piñera ingresó al Congreso un proyecto de reforma tributaria que busca recaudar un 0,3% adicional del PIB (para financiar un mayor gasto público en educación) y cambiar la estructura tributaria, con efectos sobre la eficiencia y la equidad. Antes o después de la reforma, el gasto de gobierno ajustado, con relación al PIB, es coherente con el patrón internacional (Gráfico 7.1).

Gráfico 7.1

El gasto de gobierno en Chile está en línea con la tendencia internacional

Relación entre tasa de gasto del gobierno general e ingreso per cápita en Chile y en el mundo, 2009



Fuente: Banco Mundial y OECD.

Nota: el gasto del gobierno general ajustado de Chile corresponde al gasto público efectivo más el gasto privado en sectores (educación, salud, pensiones y concesiones privadas) que en muchos otros países es gasto público.

Muchos componentes de la reforma propuesta por el Gobierno conllevan ganancias en eficiencia. La eliminación de aranceles (y la reducción de impuestos al software) completa exitosamente la apertura de Chile al comercio mundial. Los nuevos impuestos verdes a seis productos de lenta degradación y difícil reciclaje, y el mayor impuesto a los alcoholes, buscan reducir su demanda. El menor impuesto de timbres y estampillas abarata la intermediación financiera. Otras medidas menores complementan las anteriores, en apoyo del crecimiento del país.

Varios cambios a los impuestos a las empresas eliminan inequidades horizontales (como las diferencias entre sociedades anónimas y de responsabilidad limitada) y cierran fuentes de elusión tributaria. El aumento del impuesto a las empresas al 20% es costoso para la inversión cuando la integración entre tributos a empresas y personas es baja. Pero en Chile esta integración es alta, lo que reduce la evasión y aumenta la eficiencia económica. Por lo tanto, lo que importa son las tasas de impuestos marginales a las personas, que la propuesta reduce entre 0,75 y 4 puntos porcentuales, disminuyendo los desincentivos al trabajo y al ahorro. La diferencia

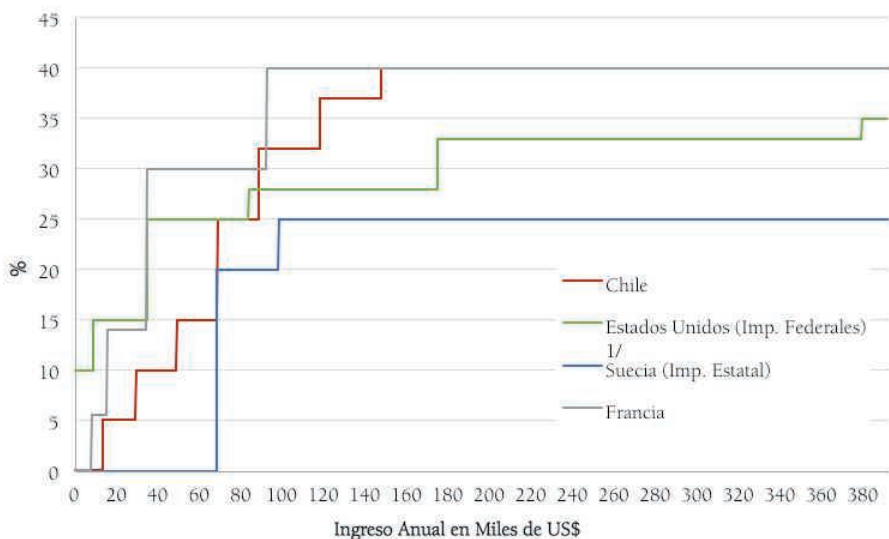
entre las tasas más altas de impuestos a personas y empresas cae desde 40%-17% a 36%-20% – un avance en equidad horizontal y eficiencia tributaria.

Los efectos distributivos de la reforma resultan de las mencionadas reducciones en tasas marginales, combinadas con un crédito tributario por gastos de educación particular subvencionada y con una reliquidación del impuesto único pagado por personas de bajos ingresos y un solo empleo. Estas tres medidas benefician más a los grupos de ingresos medios y altos. Ello refleja el conflicto inevitable entre eficiencia y distribución que existe en un sistema impositivo progresivo basado en el ingreso y no en el gasto. Pero la progresividad de los impuestos al ingreso (antes y después de esta reforma) es similar a la de otros países desarrollados (Gráfico 7.2).

Gráfico 7.2

Tasas de impuestos a la renta personal en Chile: No muy lejos de los países desarrollados

Tasas marginales de impuestos a la renta personal en Chile y en tres países desarrollados, 2012



Fuente: OECD y Ministerio de Hacienda de Chile.

Nota: impuestos establecidos a los ingresos anuales de una persona soltera.

En resumen, esta propuesta de reforma va en la dirección correcta, siendo deseable la pronta aprobación por el Congreso de una versión similar.

Para algunos años más, quedan retos importantes para perfeccionar radical-

mente el sistema tributario chileno. Ello requerirá de estudios técnicos y de un consenso político a favor de mayor eficiencia y equidad, sacrificando intereses sectoriales. Planteo el siguiente conjunto de reformas profundas para un sistema tributario más eficiente y más justo:

1 – Completar la eliminación de loopholes remanentes en tributación de empresas y personas. 2 – Eliminar la diferenciación de impuestos a empresas por tamaño, regiones y sectores. 3 – Reemplazar impuestos sobre renta presunta por tributos a la renta efectiva en agricultura y otros sectores. 4 – Eliminar exenciones al IVA en los sectores financiero, inmobiliario, educación, salud y otros (en caso de educación y salud, su gasto puede considerarse crédito parcial en impuestos personales). 5 – Elevar impuestos específicos a la gasolina y al diésel, llevándolos a niveles similares a los de países europeos (Cuadro 7.1), coherentes con sus externalidades negativas. 6 – Coordinado con lo anterior, colocar impuestos a la emisión de carbono y/o requerir compras de derechos de emisión de carbono. 7 – Eliminar beneficios tributarios por pago de dividendos. 8 – Finalmente, el cambio más radical: Reemplazar el sistema tributario actual, basado en el ingreso de personas, por uno basado en el gasto en consumo de personas. Este cambio permite que progresividad y eficiencia económica vayan de la mano y permite reducir significativamente el IVA.

Cuadro 7.1

Impuestos a los combustibles en Chile: bajos en comparación con países europeos

Impuestos específicos a los combustibles en Chile y en países desarrollados (US\$ por litro, marzo 2012)

	Gasolina	Diésel
Chile	0,49	0,12
Canadá	0,39	0,31
Francia	1,16	0,58
Italia	1,34	0,78
España	0,89	0,46
Alemania	1,22	0,62
Reino Unido	1,28	0,92
Japón	0,77	0,47
Estados Unidos	0,11	0,13

Fuente: Agencia Internacional de Energía.

Chile necesita una Ley Única de Incentivos Tributarios a las Donaciones

(3 de marzo 2013, El Mercurio)

En el mundo y en Chile la sociedad civil se hace cargo de proyectos y actividades de interés público, complementando las funciones del Estado. Personas y empresas donan dinero y tiempo a múltiples proyectos realizados frecuentemente (pero no exclusivamente) por organizaciones sociales sin fines de lucro (OSFL) en diversas áreas de interés social. A menudo (pero no siempre), las donaciones en dinero son incentivadas por el Estado, quien cofinancia las donaciones a través de beneficios tributarios otorgados a los donantes. Ello es congruente con la democracia (promueve el principio de subsidiariedad y una parcial devolución de soberanía fiscal a los contribuyentes) y con la evidencia sobre la mayor eficiencia de las OSFL en el desarrollo de proyectos de bien público, en comparación con la del estado.

La experiencia chilena sobre donaciones realizadas por privados con beneficios tributarios es antigua y diversa. Su característica principal es la profusión amplia e incoherente de normativas legales (más de 90) que regulan los beneficios tribu-

tarios de empresas y personas donantes, y las características de los donatarios. En cuanto a los beneficios, hay tratamientos muy desiguales en tasas y bases tributarias, créditos tributarios y límites máximos a las donaciones. Para un caso representativo de donantes, el beneficio tributario es relativamente alto en Chile: en casos muy restrictivos y hasta donaciones de \$13 millones al año, una persona puede recuperar hasta un 70% (las empresas hasta un 60%) de su donación. Pero los límites máximos que se pueden donar son muy bajos en Chile, en comparación internacional (Cuadro 7.2).

Cuadro 7.2

Beneficios tributarios para las donaciones de personas (y de empresas) en tres países y en Chile

	Beneficio por gasto descontable de base imponible	Beneficio por crédito tributario	Beneficio tributario total como % de la donación	Límite máximo a rebajar de la base imponible
EE. UU.	100% del gasto por 41,9% de tasa marginal personas (39,1% de tasa corporativa) = 41,9% (39,1%)	Varía en cada estado	41,9% (39,1%) más crédito de cada estado	50% del ingreso bruto (10% de base imponible)
Canadá	(100% del gasto por 26,1% de tasa corporativa)	100% del gasto es crédito tributario	100% (26,1%)	75% (75%) del ingreso neto de impuestos
Alemania	100% del gasto por 47,5% de tasa marginal personas (30,2% de tasa corporativa) = 47,5% (30,2%)	Cero	47,5% (30,2%)	20% (20%) de base imponible
Chile	50% del gasto por 40% de tasa marginal personas (20% de tasa corporativa) = 20% (10%)	50% del gasto es crédito tributario	70% (60%)	5% de renta líquida imponible (o 3% del capital de la empresa)

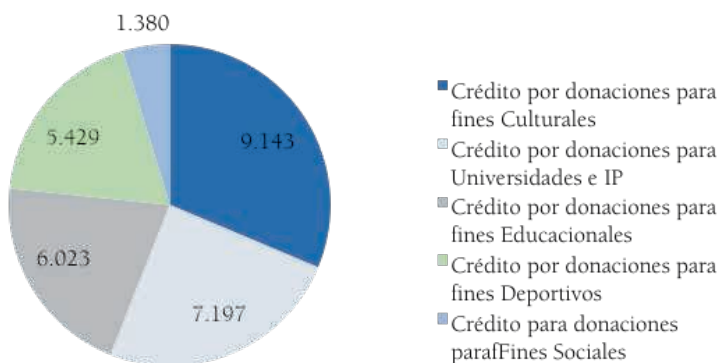
Nota y fuentes: las estimaciones para personas donantes que pagan las tasas marginales de impuestos más altas están sin paréntesis y las estimaciones para empresas están entre paréntesis. Los cálculos para donaciones y donantes son para los casos representativos de donantes y donatarios y son del autor, basados en datos de OCDE y Escobar (2012). Para Chile se tomó un caso representativo de beneficios para donaciones, aunque la profusión de regímenes es enorme.

Además, hay una gran incertidumbre respecto de la aplicación de los beneficios tributarios de donaciones de empresas, incrementada por las multas draconianas a las empresas cuando sus donaciones constituyen gasto rechazado. De los exiguos fondos donados en Chile, la mayor parte se concentra en cultura, universidades, educación, deporte y proyectos sociales (Gráfico 7.3). Pero también hay importantes áreas de interés público, como la protección del medio ambiente, el patrimonio natural y la salud, que están excluidos de los beneficios tributarios actuales.

Por lo tanto, no sorprende que las donaciones sean modestas, las OSFL estén subdesarrolladas y el gasto tributario por donaciones (lo que el Estado pierde por los beneficios tributarios otorgados a donantes) sea muy bajo en Chile, en comparación internacional. En el año 2011, el gasto tributario por donaciones alcanzó apenas a \$ 46.800 millones o un 0,04% del PIB.

Gráfico 7.3

Distribución del beneficio de crédito tributario sobre donaciones por sectores de donatarios en Chile, 2011 (millones de pesos)



Fuente: elaborado por J. von Wolfersdorff y R. Peralta, a base de información del Servicio de Impuestos Internos.

La buena noticia es que hoy se ha alcanzado un excepcional consenso político sobre la necesidad de reemplazar el actual régimen de incentivos tributarios dispersos y confusos por una ley única de incentivos a las donaciones. La sociedad civil y las OSFL lo han solicitado en un seminario realizado en el Congreso en el año 2012, organizado por Jeannette von Wolfersdorff. Un grupo significativo de legisladores (incluidos los senadores Alvear, Chahuán, Gómez, Lagos, Navarro y

Orpis) han firmado un compromiso de apoyo a un régimen único para las OSFL. Los especialistas Ricardo Escobar y Roberto Peralta han elaborado propuestas para una nueva ley única. Más aún, el ministro de Hacienda anunció en su última cuenta pública que este año ingresará un proyecto de ley única de donaciones al Congreso.

En concordancia con muchas de las propuestas planteadas arriba, propongo adoptar un nuevo régimen de incentivos tributarios para las donaciones basado en las siguientes características.

1. Reemplazar los cuerpos legales existentes por una única ley de incentivos tributarios para las donaciones a las OSFL, con un tratamiento tributario uniforme, único y simplificado, tanto para donantes como para donatarios.

2. Establecer beneficios tributarios más parecidos, por ejemplo, a los de EE. UU. y Alemania (ver Cuadro 7.2), implicando beneficios tributarios totales más bajos que los actuales, pero con límites máximos de donaciones a rebajar de la renta imponible más elevados.

3. Permitir que toda institución de interés público pueda ser beneficiaria de incentivos tributarios, sin restricción respecto de su área de trabajo.

4. Reemplazar los comités temáticos actuales que aprueban proyectos y donaciones por un Comité Nacional de Donaciones, que apruebe donatarios, proyectos y donaciones para todas las áreas temáticas, empleando criterios transversales.

5. Liberar de multas a los montos donados por personas jurídicas que excedan los límites anuales.

6. Reducir la incertidumbre del tratamiento tributario y de la aprobación de donaciones por el S.I.I. mediante la eliminación de requisitos y burocracia innecesaria e implementando mayores normas de transparencia.

La aprobación de una ley con estas características en el 2013 significaría un gran aporte para el desarrollo de las donaciones y de las OSFL en Chile, comprometiendo con mayor fuerza, y con más recursos privados y públicos, el involucramiento de la sociedad civil en el desarrollo de proyectos de interés público

La reforma tributaria: carta abierta al Senado (20 de mayo 2014, *El Mercurio*)

Honorables Senadores:

El proyecto de reforma tributaria del Gobierno busca recaudar 3 pp (puntos porcentuales) adicionales del PIB. Estos mayores impuestos estarían destinados a financiar un mayor gasto público (por 2,5 pp del PIB) y un mayor ahorro fiscal (por 0,5 pp del PIB). Ello fortalecería la posición fiscal de Chile, lo que es valorable.

La complejidad y la magnitud de la reforma propuesta, reflejadas en 175 páginas de múltiples cambios a la estructura tributaria, son enormes. Es la más significativa reforma de impuestos en tiempos de paz y estabilidad en la historia de Chile. Por ello, el proyecto de ley debería fundamentarse en estudios técnicos que estimen sus múltiples efectos, permitiendo: (i) evaluar los objetivos explícitos, que son, además de recaudar un 3% del PIB, “introducir... más eficientes incentivos al ahorro y la inversión” y “avanzar en equidad tributaria”, y (ii) analizar reformas alternativas para alcanzar los objetivos anteriores.

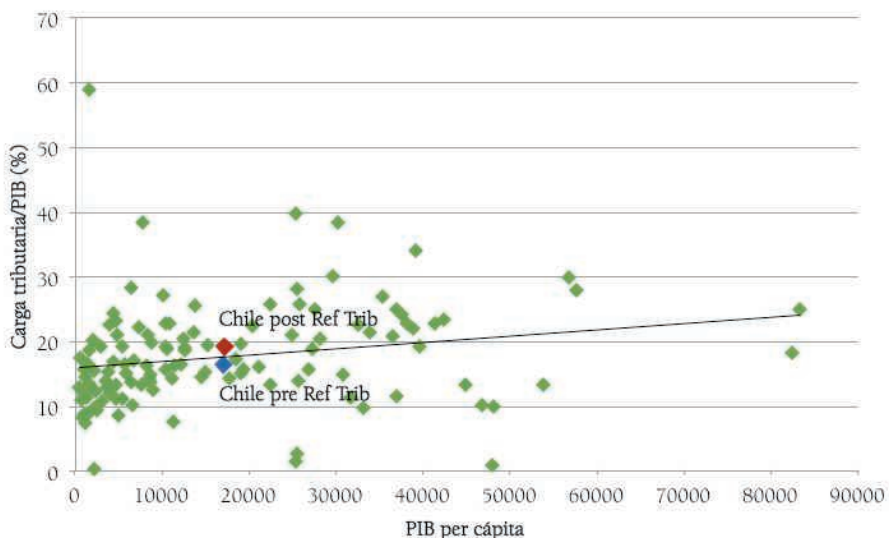
Lamentablemente, el Gobierno no ha encargado estudios serios sobre los efectos de la reforma. Por lo tanto, solo se pueden realizar inferencias parciales a partir de estudios internacionales de reformas tributarias y de los pocos estudios de cambios tributarios realizados en Chile. Pero no hay estudio alguno que considere las múltiples aristas de este proyecto específico que el Congreso analizará y votará.

Siendo la carga tributaria actual de Chile algo inferior que la de países de similares ingresos, la reforma dejaría a Chile con una carga algo mayor que la de dichos países (Gráfico 7.4). He revisado 31 estudios publicados que reportan evidencia internacional sobre los efectos de cambios tributarios en el mundo. De ellos, 29 concluyen que los aumentos en impuestos tienen efectos negativos y significativos sobre el ahorro, la inversión, el nivel del PIB y/o el crecimiento del PIB (Cuadro 7.3). Un aumento de la carga tributaria, equivalente a 3 pp del PIB, reduce en promedio la inversión en 17,6% y el PIB en 4,6%. En el estudio más citado de todos (Romer y Romer, 2010), el PIB de EE. UU. disminuiría en 9,9%, si se le aplicara la reforma propuesta en Chile.

Gráfico 7.4

El peso de los impuestos en Chile es similar al que registran países con ingresos similares

Relación entre carga tributaria/PIB y PIB per cápita en 124 países, promedio 2006-2011



Fuente: CLAPES-UC en base a datos del Banco Mundial.

Nota: el PIB per cápita está expresado a paridad de poder de compra en dólares. Cada punto representa a un país. Chile está representado por dos puntos: pre y post reforma tributaria propuesta. La línea representa la regresión estadística para la relación entre carga tributaria y PIB per cápita.

La evidencia sobre cambios tributarios en Chile es escasa (son 8 estudios) y está basada en datos solo hasta el 2006; por tanto, debe tomarse con cautela para evaluar la propuesta actual. Sin embargo, 7 de los 8 estudios sugieren que mayores impuestos a las empresas reducen significativamente en Chile – y en magnitudes comparables a las observadas en otros países – la inversión y el capital de las empresas, el nivel y el crecimiento del PIB, y el nivel y la tasa de crecimiento de los salarios (Cuadro 7.4.).

¿Cómo cambia la reforma propuesta la estructura tributaria chilena? En mucho, y en especial modifica los impuestos a la renta. La tasa general de impuestos sobre las utilidades de las empresas aumenta de 20% a 35%, que es la suma de un 25% convencional y un 10% adicional por renta atribuida a los dueños. Parte de los

recursos pagados por las empresas en impuestos son devueltos a los accionistas, porque todos los dueños con tasa marginal inferior a 35% recibirán devoluciones. Las personas deberán tributar sobre sus ingresos percibidos más sus ingresos atribuidos, aunque estos últimos no se perciban, que es cuando las empresas reinvierten sus utilidades.

Cuadro 7.3
Efectos promedios de alzas de impuestos sobre la inversión y el PIB en países del mundo, reportados en 31 estudios internacionales (en paréntesis rango completo de efectos)

Efecto promedio de alza de 3% en la relación de ingresos tributarios a PIB (2 estudios)	-17,6% en el nivel de la inversión (de -0,7% a -33,0%)
Efecto de alza de 3% en la relación de ingresos tributarios a PIB (7 estudios)	-4,6% en el nivel del PIB (de -1,1% a -9,0%)
Efecto promedio de alza de 15 puntos porcentuales en la tasa de impuesto a las utilidades devengadas de empresas (2 estudios)	-2,3% en la tasa de crecimiento del PIB (de -1,5% a -3,0%)
Otros 19 estudios internacionales sobre distintos aumentos de impuestos	reportan efectos negativos y significativos sobre ahorro, inversión, PIB y/o crecimiento del PIB
Otros 2 estudios internacionales sobre distintos aumentos de impuestos	reportan ausencia de efectos significativos sobre inversión y/o crecimiento del PIB

Fuente: los 31 estudios (mayoritariamente sobre países desarrollados) pueden ser solicitados al autor.

Nota: utilizando las elasticidades reportadas por los estudios, los efectos indicados se calcularon empleando la magnitud de los cambios de la reforma propuesta para Chile: 3 puntos porcentuales del PIB en mayor carga tributaria y 15 puntos de alza (de 20% a 35%) en la tasa de impuesto a las utilidades devengadas de empresas.

Este impuesto por atribución viola el principio general de tributar solo sobre ingresos devengados por quien paga los impuestos (lo que cuestiona su constitucionalidad), impide la eficiente separación entre personas jurídicas y naturales, obliga a rehacer las declaraciones de impuestos de todas las personas que tienen ingresos atribuidos del capital que provienen de empresas cuyas declaraciones son modificadas por el SII (por tanto, es muy difícil de implementar) y exige a cada

empresa obtener información de todas las demás empresas donde ha invertido antes de determinar su propia utilidad atribuida (también de difícil implementación). En conclusión, no debe sorprender que el impuesto atribuido no exista en otros países.

La reforma modifica, pero no mejora la maraña actual de ineficientes incentivos tributarios para las empresas pequeñas. Reduce tímida pero insuficientemente las injustificables exenciones a sectores que hoy pagan sobre renta presunta. Para las personas, baja la tasa marginal máxima de 40% a 35%, lo que es regresivo, pero mejora los incentivos a ahorrar y trabajar de las personas de altos ingresos. Además, exime temporalmente del impuesto a la renta a los intereses de instrumentos financieros bancarios sobre ahorros anuales de hasta \$50 millones y reduce permanentemente el impuesto a una tasa fija de 10% a los retornos de algunos fondos mutuos y fondos de inversión privada. Lo anterior es altamente regresivo y además discrimina arbitrariamente entre distintos instrumentos de ahorro (¡pero la banca aplaudirá!). Por ejemplo, un empresario cuyos ingresos (efectivos y atribuidos) provienen de retirar (parte de las) utilidades de su empresa pagará hasta un 35% en impuestos personales. En cambio, un rentista con ingresos que provienen solamente de los instrumentos financieros mencionados, que recibe el mismo ingreso elevado del empresario anterior, pagará mucho menos impuestos. Incluso, este rentista de altos ingresos pagará menos impuestos que empleados y empresarios con ingresos menores que el suyo, que acumulen menos fondos en los instrumentos arbitrariamente favorecidos.

Por supuesto, hay otros componentes de la reforma propuesta, que no alcanzo a revisar aquí. Sin embargo, del análisis presentado y de la evidencia empírica infiero que no está claro que la incidencia del alza impositiva sea sólo sobre los grupos de mayores ingresos, ni que las reformas propuestas contribuyan a la equidad horizontal entre empleados y empresarios que ganan lo mismo. La reforma tampoco introduce cambios que en términos globales reflejen “más eficientes incentivos al ahorro y la inversión” Más bien, es muy probable que ella dañe los incentivos para ahorrar, trabajar e invertir, reduciendo los salarios y el ingreso promedio del país.

Cuadro 7.4
Efectos de Cambios Tributarios sobre Variables Relevantes en Chile,
1979-2006, reportados en 8 estudios nacionales

Autores	Reformas y sus efectos
Medina y Valdés (1998)	Menores flujos de caja de las empresas (p.ej., por mayores impuestos a empresas) reducen la inversión
Martínez et al. (2001)	Mayor costo del capital (p.ej., por mayor impuesto a empresas) aumenta la contratación de trabajo y reduce la contratación de capital y los salarios reales
Bustos et al. (2004)	Aumento de impuestos a empresas tienen efectos negativos pero cercanos a cero sobre el capital deseado
Cerda y Larraín (2005)	Aumento de 10 puntos porcentuales en la tasa de impuesto a empresas y eliminación del FUT reduce la tasa de inversión entre 0,7 y 3,5 puntos porcentuales del PIB, el crecimiento del empleo entre 0,1% y 0,3%, el crecimiento de los salarios entre 0,1 y 0,6% y el crecimiento del PIB entre 0,2% y 0,9%
Hsieh y Parker (2006)	Baja en tasa de impuestos a las utilidades retenidas postcrisis de 1982 de 50% a 10% aumentó inversión financiada con utilidades retenidas en 10% del PIB en 5 años
Vergara (2007)	Aumento de 10 puntos porcentuales en la tasa de impuesto a empresas y eliminación del FUT reduce la tasa de inversión en 2,5 puntos porcentuales del PIB, el crecimiento del empleo en 0,2%, el crecimiento de los salarios en 0,4% y el crecimiento del PIB en 0,6%
Cerda y Saravia (2009)	Aumento de 1 punto porcentual en la tasa de impuesto a las empresas reduce el crecimiento del stock de capital entre 1% y 2%
Cerda y Larraín (2010)	Aumento de 1 punto porcentual en la tasa de impuesto a las empresas reduce el stock de capital en 0,1% y la demanda de trabajo en 0,2%

Chile puede y merece más. Existen alternativas muy superiores al proyecto de ley actual. Considerando incrementar la recaudación de impuestos en 3% del PIB, propondré en mi siguiente carta cambios tributarios concretos pero diferentes a los del Ejecutivo.

Honorables Senadores: los invito a evaluar en todos sus detalles el actual proyecto de ley y considerar seriamente alternativas mejores, invitando a todos los sectores y a todos los especialistas a exponer sus ideas, para que el Congreso vote

por un cambio profundo para que Chile tenga un sistema tributario más eficiente y más equitativo.

Propuesta para una verdadera reforma tributaria: **2ª carta abierta al Senado** **(5 de junio 2014, *El Mercurio*)**

Honorables Senadores:

En mi carta anterior me comprometí a presentar propuestas para una verdadera reforma tributaria. Acá van expuestas, por tres razones:

PRIMERO, porque el actual sistema tributario de Chile, sin ser malo en comparación internacional, es muy mejorable.

SEGUNDO, porque la propuesta de reforma tributaria sometida por el Gobierno al Congreso presenta serias falencias, por comisión y por omisión. Cientos de técnicos y políticos, empresarios grandes y pequeños, empleados y ciudadanos de a pie, interesados y desinteresados, han presentado sus reparos a la propuesta gubernamental. Las críticas de la ciudadanía, y las mías, presentadas en la carta anterior dirigida a Ustedes, sugieren que es muy improbable que la aplicación de los instrumentos propuestos por el Gobierno alcance sus objetivos. Es dudoso que se alcance el objetivo de mayor equidad. En vez de incentivar el ahorro y la inversión, la reforma en su conjunto reducirá el ahorro, la inversión y el crecimiento de Chile. Tratándose de la mayor reforma tributaria propuesta al país en tiempos de paz y estabilidad, es impresentable que el Gobierno no haya publicado estudio alguno que cuantifique los efectos económicos de sus propuestas o que permita evaluar si se cumplen – o cuánto se incumplen – los objetivos enunciados.

La renta atribuida es un concepto particularmente mal concebido: es muy difícil de implementar, probablemente viola la Constitución de Chile y con certeza viola el art. 10 del “Modelo de Convenio Tributario sobre la Renta y el Patrimonio” de la OCDE, al cual ha adherido Chile. Por eso, ningún país del mundo impone tributación sobre renta atribuida. El tratamiento desigual a distintas formas de ahorro de las personas del actual sistema es empeorado significativamente con la reforma propuesta, al contener tasas de tributación distintas – de 35%, 25%, 10% y 0% – para los rendimientos de distintos instrumentos financieros. Eliminar el FUT porque se abusa de él equivale a prohibir el FÚTBOL porque se cometen fouls. Los

impuestos verdes (emisión de CO₂ e importación de vehículos diésel) están mal diseñados, son insuficientes y posiblemente violen de nuevo la Constitución y los acuerdos de libre comercio vigentes en Chile. Los mayores impuestos específicos sobre los “males” (alcohol, tabaco, bebidas analcohólicas) están mal diseñados y son insuficientes. Duplicar el impuesto de timbres y estampillas encarece el crédito, habiendo una mejor opción para gravar la intermediación financiera. Las nuevas atribuciones propuestas para el S.I.I. para la persecución de asesorías y acciones tributarias legítimas levantan serias dudas sobre su constitucionalidad y el necesario equilibrio entre deberes y derechos de los contribuyentes.

TERCERO, porque Chile puede y merece más. Acepto el objetivo principal de la propuesta de gobierno, que es recaudar impuestos adicionales por 3,02% del PIB (aunque ciertamente es muy discutible, porque el país aún no conoce los gastos públicos que se propondrán ni los montos asociados a ellos). El punto es que existen instrumentos tributarios muy superiores a los del proyecto de ley del Gobierno, que haría bien en aceptar una máxima de Deng Xiaoping: “No importa el color del gato, lo importante es que cace ratones”.

Para contribuir al debate, a continuación, planteo un conjunto de 14 reformas tributarias, que incluyen 10 medidas que aumentan la recaudación y cuatro cambios que la disminuyen (Cuadro 7.5). Este paquete de reformas incrementa la recaudación hasta por 3,34% del PIB, incrementa la eficiencia económica de Chile (a través de más ahorro, inversión, empleo, emprendimiento y crecimiento) y contribuye más efectivamente a la equidad horizontal y vertical, en comparación con las propuestas del Gobierno. Ocho propuestas están basadas en las que planteamos Jorge Quiroz y yo a través del Grupo Res Publica Chile. Las seis restantes corresponden a: una de las 15 propuestas del gobierno Bachelet, una propuesta del gobierno Piñera (presentada a ustedes hace cinco meses) y cuatro propuestas personales. Las estimaciones de los efectos en recaudación tributaria son preliminares y están basadas en las fuentes citadas. Por lo tanto, al igual que las propuestas del Gobierno, están basadas en simples cálculos de regla de tres, pero, en algunos casos, consideran las respuestas del sector privado a dichos cambios. Al igual que las propuestas del Gobierno, carecen de estudios detallados que las acompañen para evaluar su impacto económico y distributivo en equilibrio general.

¿Cuáles son las propuestas?

1. Hago mía una propuesta del Gobierno Bachelet: elevar la tasa de impuesto de

primera categoría (empresas) de 20% a 25%. Esta medida recauda, pero tiene un impacto negativo sobre ahorro, inversión y crecimiento – que corresponde solo a un tercio del impacto negativo de la propuesta de Gobierno, la cual incluye un alza hasta 35%, debido al 10% de impuesto adicional por renta atribuida.

2. Eliminar la tributación por renta presunta en todos los sectores donde aún existe, además de la eliminación de los regímenes especiales 14 bis, ter y quáter, y su reemplazo por una exención fija universal de impuesto a las utilidades de empresas equivalente a las primeras UF 10.000 en ventas anuales. Mejora la asignación de recursos y la equidad distributiva.

3. Mantener el FUT con reformas radicales para su mejor diseño y fiscalización, para evitar abusos y loopholes, como los descritos por Ricardo Escobar (retiros en exceso, recuperación de impuestos de primera categoría, carry-back de impuestos pasados, evasión vía inversión fuera de Chile) (Escobar, 2012). Mantiene los incentivos al ahorro y a la inversión de empresas, reduce la evasión y elusión tributaria, y mejora la equidad.

4. Eliminar todos los regímenes especiales de ahorro de las personas y cambiar la base tributaria para las personas desde base ingreso a una base mixta de ingreso y gasto, con impuestos progresivos y tasas marginales máximas de 25% sobre ingreso más 25% sobre gasto, con créditos por impuestos pagados por empresas. Este cambio revolucionario mejora la eficiencia (los incentivos al ahorro de personas), la asignación de recursos y la equidad.

5. Eliminar la doble tributación de retornos en renta variable nacional para los afiliados de las AFP. Mejora la asignación de recursos y la equidad.

6. Aumentar las tasas de impuestos específicos a combustibles: moderado aumento a la gasolina y muy elevado aumento al diésel para llegar a niveles óptimos sociales. Reduce contaminación y congestión, y mejora la equidad.

7. Redefinir la base tributaria solo sobre contenido alcohólico y aumentar la tasa de impuestos específicos a alcoholes. Reduce su consumo.

8. Redefinir la base tributaria solo sobre contenido de nicotina y aumentar la tasa de impuestos al tabaco. Reduce su consumo.

9. Establecer un sistema de verdaderos impuestos verdes con créditos al reciclaje, propuesto por Harrison y Atal (2012). Reduce los desechos y la contaminación, e incentiva el reciclaje.

10. Eliminar el impuesto de timbres y estampillas, reemplazándolo por IVA a todos los servicios financieros. Mejora la intermediación financiera y la asignación

de recursos.

11. Reducir el tramo exento y aumentar la tasa marginal máxima de impuestos a los bienes raíces (contribuciones) de 1,2% a 1,5%. Mejora la equidad.

12. Abolir el impuesto a las importaciones (aranceles). Mejora la asignación de recursos.

13. Hago mía una propuesta del Gobierno Piñera: establecer una ley única de donaciones con beneficios tributarios y tratamiento uniforme. Mejora la eficiencia y la justicia tributaria.

14. Fortalecer la capacidad de fiscalización del S.I.I. para reducir la evasión tributaria y de apelación de los contribuyentes ante los tribunales tributarios. Mejora la eficiencia y la justicia tributaria.

Honorables Senadores, propongo a Ustedes, al Gobierno y al país considerar la siguiente secuencia racional y necesaria de evaluaciones y decisiones para tener el mejor sistema tributario del mundo:

(a) Aprobación de la propuesta de alza gradual de la tasa de impuesto de primera categoría (empresas) de 20% a 25%,

(b) Formación de una Comisión Asesora Presidencial de Reforma Tributaria, para evaluar durante un año y proponer al Gobierno una o varias opciones de reforma integral del sistema de impuestos,

(c) A partir del informe de la Comisión anterior: reformulación del Proyecto de Ley de Reforma Tributaria del Gobierno, y

(d) Evaluación y aprobación de Ley de Reforma Tributaria por el Congreso, en el año 2015.

Está en sus manos que Chile tenga verdaderamente un sistema tributario más eficiente y más equitativo.

Cuadro 7.5**Propuesta de reforma tributaria**

Aumentos estimados en recaudación tributaria por cada medida (% del PIB)

Propuestas	Aumentos en recaudación en régimen (% del PIB)
A. Impuestos a las empresas	
1. Aumentar tasa de impuesto de 1ª. categoría de 20% a 25% (1)	0,59
2. Eliminar tributación por renta presunta y de regímenes especiales 14 bis, ter y quáter, y su reemplazo por exención fija universal de impuesto a las utilidades equivalente a una exención fija universal para primeras UF 10.000 en ventas (2)	-0,26
3. Mantener FUT con reformas radicales para su mejor fiscalización (3)	Entre 0,16 y 0,49
B. Impuestos a las personas	
4. Eliminar todos los regímenes especiales de ahorro de las personas y cambiar la base tributaria de personas desde la actual base de ingreso a una base mixta de ingreso y gasto, con tasas marginales máximas de 25% al ingreso más 25% al gasto (4)	Entre 0,36 y 0,96
5. Eliminar doble tributación a los retornos en renta variable nacional para los afiliados de las AFP (3)	-0,04
C. Impuestos específicos	
6. Aumentar impuestos específicos a los combustibles, en especial al diésel (2)	0,76
7. Redefinir base y aumentar tasa de impuestos a alcoholes (2)	0,28
8. Redefinir base y aumentar tasa de impuestos al tabaco (2)	0,10
9. Establecer sistema de impuestos verdes con créditos al reciclaje (4)	Entre 0 y 0,17
10. Eliminar impuesto de timbres y estampillas (1), reemplazándolo por IVA a todos los servicios financieros (3)	Entre 0,08 y 0,53
D. Otros impuestos	
11. Reducir tramo exento y aumentar tasa marginal máxima de impuesto a bienes raíces de 1,2% a 1,5% (2)	0,17

12. Abolir impuesto a importaciones (2)	-0,12
13. Establecer ley única de donaciones con beneficios tributarios y tratamiento uniforme (5)	-0,04
E. Fiscalización y control de la elusión	
14. Fortalecer capacidad de fiscalización del SII y de apelación de los contribuyentes ante tribunales tributarios (6)	0,52
ESTIMACIÓN PUNTO DEL EFECTO DE LAS PROPUESTAS DE REFORMA TRIBUTARIA SOBRE LA RECAUDACIÓN DE LARGO PLAZO (*)	3,34

Fuentes:

(1) *DIPRES (2014d)*.

(2) *Grupo Res Publica Chile (2013), capítulo VII.*

(3) *Estimación propia.*

(4) *Estimación propia, basada parcialmente en (2).*

(5) *DIPRES (2014e).*

(6) *Propuestas de CEP-CIEPLAN para una mejor fiscalización y reducción de evasión tributaria, con estimación sobre recaudación de (1).*

Nota: () Para efectos de la suma total, se tomó el valor medio en aquellas propuestas que presentan un rango de estimaciones.*

8. Ejes para una reforma previsional

Una de las reformas más urgentes y una de las principales preocupaciones del autor en los últimos años.

Al igual que los mejores sistemas de pensiones del mundo, el sistema previsional chileno está estructurado sobre tres pilares: un pilar principal de ahorros obligatorios aportados a cuentas individuales administradas por las AFP, un pilar complementario de ahorros voluntarios y un pilar solidario de aportes previsionales del Estado financiados por impuestos generales. No obstante, el buen diseño y manejo del sistema, hay muchas críticas al sistema previsional, que provienen de ángulos distintos. Primero, una parte importante de la población expresa su frustración por las bajas pensiones que recibe, comparadas con los sueldos obtenidos antes de jubilarse. Este legítimo reclamo es debido a características paramétricas (pero no estructurales) del sistema previsional y características de los mercados laborales de Chile: una baja tasa de cotización, grandes lagunas previsionales, tempranas edades de jubilación, altas expectativas de vida y elevada informalidad laboral. El segundo conjunto de críticas es ideológico, combinando el rechazo genérico a la administración privada de servicios sociales con la añoranza de un sistema previsional de reparto manejado por cajas estatales de pensiones.

En este capítulo, el autor plantea su diagnóstico, evalúa críticamente distintas propuestas de reforma previsional del Gobierno de la presidenta Bachelet y del sector privado, y plantea sus propias propuestas. Analiza la defensa de los intereses de los afiliados por las AFP y el aporte de estas a un mejor gobierno corporativo de las sociedades anónimas del país. También se hace cargo de las distintas críticas a las AFP y a su manejo de las cuentas de sus afiliados, referidas a rentabilidades de

los fondos, comisiones cobradas, y competencia entre las AFP y con terceros. Evalúa muy críticamente el trabajo de la Comisión Bravo nombrada por el Gobierno Bachelet, que culminó en tres conjuntos de propuestas de reformas variopintas e incongruentes entre sí. Hace suya las propuestas de la Comisión Asesora de Pensiones de la CPC (de la cual formó parte), centradas en aumentar significativamente los ahorros destinados a las cuentas individuales (financiados por empleadores y empleados) y los aportes del Estado al pilar solidario (financiados por impuestos generales).

En los últimos años de su administración, la presidenta Bachelet envió dos proyectos de ley de reforma previsional al Congreso: un proyecto crea una AFP estatal y el otro eleva la cotización en un 50%, destinándolo en parte a incrementar los ahorros individuales y en otra parte para financiar un sistema de reparto, todo ello administrado por una agencia estatal. Ninguna de estas propuestas equivocadas logró concretarse en el gobierno de Bachelet.

La reforma previsional ha sido definida como una prioridad del segundo mandato de Sebastián Piñera. De acuerdo con los lineamientos anunciados, dicha reforma comparte el diagnóstico y los elementos centrales de las propuestas de cambios al sistema previsional de Chile planteadas por la OCDE y el FMI, y por el autor en este capítulo.

Las AFP, la defensa de los intereses de los afiliados y el gobierno corporativo de las empresas en Chile *(15 de enero 2013, El Mercurio)*

A 32 años desde su inicio y con las reformas posteriores que lo han perfeccionado, el sistema de pensiones chileno muestra logros importantes, pero también enfrenta desafíos importantes. Aquí me referiré a una gran fortaleza del sistema previsional chileno: el activo rol que juegan las AFP en cuidar las inversiones de los trabajadores. Esto es congruente con la principal responsabilidad de las AFP: obtener una alta rentabilidad de los fondos de sus afiliados, sujeta a niveles aceptables de riesgo.

Hay evidencia estadística sobre el aporte del sistema de AFP al desarrollo del mercado de capitales y al crecimiento de Chile. Corbo y Schmidt-Hebbel (2003) muestran cómo las inversiones de las AFP han ayudado a profundizar el mercado de capitales y, así, han elevado la productividad y el PIB de Chile. Lefort y Walker

(2002) muestran que los sistemas de AFP contribuyen a un menor costo del capital, una menor volatilidad de los retornos de las inversiones y mayores transacciones en Chile y Perú.

Lefort (2007) identifica tres canales a través de los cuales el sistema de pensiones chileno y las AFP afectan positivamente el gobierno corporativo de las empresas chilenas. Primero, las reformas al marco legal y de supervisión de las empresas han mejorado los mecanismos regulatorios de gobierno corporativo. Segundo, el crecimiento de los fondos y de sus transacciones ha elevado la liquidez del mercado de capitales, la profesionalización de los intermediarios financieros y la adopción de tecnologías más eficientes de transacción. Tercero, la acción directa de monitoreo e intervención de las AFP ha contribuido a mejorar los mecanismos internos de gobierno societario de las empresas.

Respecto de este último canal, la historia del involucramiento de las AFP es extensa: desde el caso Chispas en 1997 hasta el reciente aumento de capital de Enersis votado en diciembre de 2012.

El emblemático caso de Enersis merece una breve revisión. A propuesta de su controlador, Endesa España (EE), el directorio de Enersis (con la excepción de Rafael Fernández, el director elegido por las AFP) anuncia en julio de 2012 una operación muy desfavorable para los accionistas minoritarios, consistente en el traspaso de activos latinoamericanos de EE a Enersis a precios desmedidos y el aporte en dinero por los minoritarios para realizar futuras inversiones no especificadas. Apenas se anuncia esta propuesta, se gatilla la oposición masiva de las AFP a esta operación, liderada por el presidente de AFP Habitat, José Antonio Guzmán. El precio de Enersis se derrumba en 16% en los dos días siguientes al anuncio. Más adelante, la SVS declara el aporte de activos como “operación entre partes relacionadas” – tal como habían afirmado las AFP – lo que implica cumplir con etapas y formalidades para proteger el interés de los accionistas minoritarios. Entre estas se obligó a encargar a terceros dos valorizaciones a precios de mercado y a los directores a pronunciarse sobre la conveniencia de la operación para la compañía.

Las nuevas valorizaciones de los activos que aportaría EE resultaron ser sustancialmente inferiores a la valoración inicial. A base de éstas, las AFP logran en diciembre de 2012 acordar con Enersis un aporte de capital más favorable para los minoritarios, que involucra un ahorro de US\$ 1.228 millones en la adquisición de los activos aportados por EE (que es un ahorro de US\$ 163 millones para los afiliados de las AFP, equivalente al 0,1% del valor total de los fondos de pensiones) y un

menor aporte en dinero por los minoritarios, entre otros compromisos del directorio de Enersis por mejorar los términos del aumento de capital, las condiciones de operación de los nuevos activos latinoamericanos y las nuevas inversiones que realizaría Enersis en la región.

La sistemática representación de los intereses de los afiliados a las AFP por estas últimas desde el año 1997 – y, por lo tanto, la defensa de todos los inversionistas minoritarios en Chile – constituye un enorme aporte al sistema de pensiones y al desarrollo de un mercado de capitales eficiente, transparente y honesto en Chile (Cuadro 8.1). Así, las AFP ayudan directamente a los directorios de las empresas en que invierten a realizar mejor su trabajo y a fortalecer sus responsabilidades, como lo establece la Ley 18.046 de Sociedades Anónimas. Ésta señala específicamente que los directores elegidos por un grupo o clase de accionistas tienen los mismos deberes para con la sociedad y los demás accionistas que los directores restantes, no pudiendo faltar a éstos y a aquélla a pretexto de defender los intereses de quienes los eligieron.

En suma, el resguardo de los intereses de sus afiliados que hacen y deben hacer las AFP es esencial a su responsabilidad fiduciaria, aunque ello implique dar peleas históricas con los controladores y ejecutivos de algunas de las sociedades en que ellas invierten. Mantener y reforzar esta actitud vigilante es un gran reto que enfrentan las AFP hoy y en el futuro.

Cuadro 8.1
Historia de las intervenciones de las AFP en defensa de los intereses de sus afiliados y la promoción activa de mejores gobiernos corporativos en sociedades anónimas chilenas

• Caso Chispas, 1997: crítica de la toma de control de Endesa Chile por Endesa España. Se logra modificar las condiciones de los términos de su plan de adquisición
• Venta Telefónica Net a Terra, 1999: crítica al precio ofrecido por Terra para comprar Telefónica Net. Las AFP se oponen a la venta y ponen acciones legales en contra de Telefónica CTC.
• Venta del negocio celular a Telefónica Móviles, 2004. Las AFP presionan a la realización de una junta extraordinaria de accionistas para modificar los términos de la transacción. Se logra aumentar el precio de venta y la entrega de un dividendo extraordinario.
• Bono Convertible Gener, 2004: ante los problemas financieros de la compañía, se logra íntegramente el rescate anticipado del capital.

• Fusión MASISA – Terranova, 2004: se negocia la relación de canje y la entrega de un dividendo extraordinario.
• Juntas de accionistas, 2005: a partir de este año, las AFP contribuyen activamente a elevar los estándares de los gobiernos corporativos de las empresas en que invierten. Se solicita rotar los auditores externos, fijar límites a las dietas de los directores, determinar una política de remuneraciones, fijar tiempos máximos de estancias en los directorios y determinar el número de directores. Se persigue esta labor con la contratación de head hunters para buscar los candidatos más idóneos para los directores que representan a las AFP.
• Bonos Securitizadora Interamericana, 2005: modificación de covenants contra compensación económica.
• Cambio de estatutos de Soquimich, 2005: apoyo a Pampa Calichera para modificar los estatutos de SQM y lograr la unificación de derechos de las dos series de acciones y la imposición de un límite máximo de votación.
• Bonos Sociedad Concesionaria Autopista del Bosque, 2006: modificación de covenants contra compensación económica.
• Bonos Guacolda, 2006: modificación de covenants contra compensación económica.
• Pacto Pampa Calichera – Kowa, 2006: objeción ante la SVS de algunas cláusulas del pacto de accionistas. Finalmente se eliminan estas cláusulas.
• OPA Telefónica, 2008: se critica precio de oferta, logrando finalmente un mayor precio de venta.
• Caso colusión farmacias, 2009: fuerte crítica al directorio, no se aprueban estados financieros y se toman las medidas legales pertinentes.
• Fusión Supermercados del Sur - La Polar, 2009: se rechaza la propuesta, porque no se considera una buena oportunidad para los inversionistas en La Polar.
• Escándalo de La Polar, 2011: las AFP son activas en perseguir judicialmente a los culpables de la estafa.
• Sociedades cascadas de SQM, 2012: se solicita a la SVS que investigue las transacciones entre las sociedades cascadas de SQM, buscando prevenir futuros perjuicios a los inversionistas minoritarios.
• Aumento de capital de Enersis, 2012: fuerte disputa de las AFP por el fondo y la forma de la transacción propuesta. Se logra mejorar la forma y el fondo de la operación.

Fuentes: Lefort (2007) hasta el 2006; el autor para 2008-2012.

Propuestas para una reforma del sistema previsional de Chile

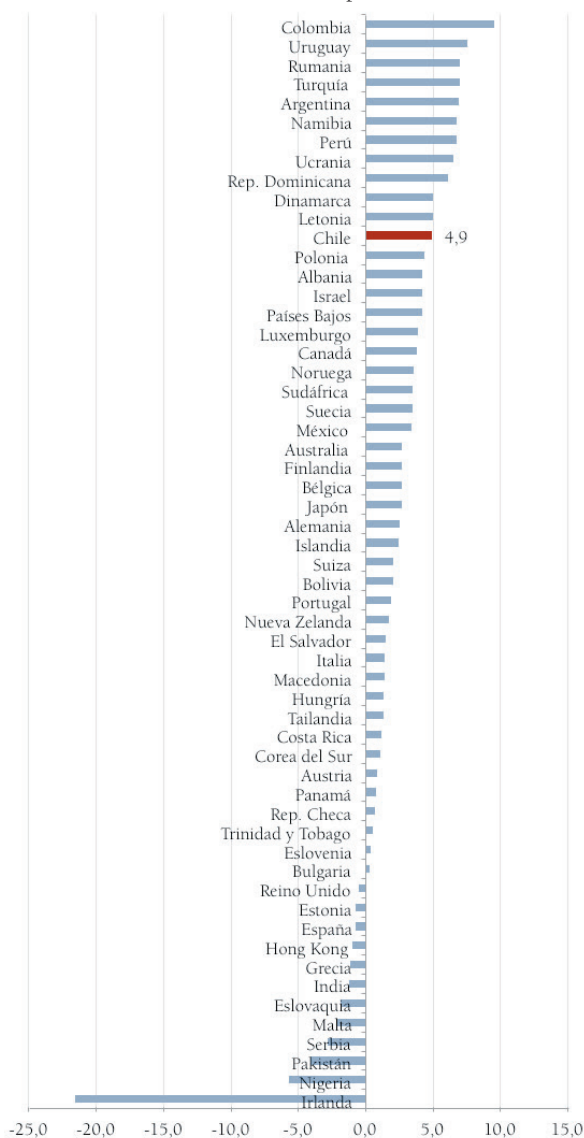
(29 de julio 2014, El Mercurio)

El sistema previsional chileno se encuentra cuestionado en distintas dimensiones, entre las cuales destacan: la rentabilidad de los fondos de pensiones, las comisiones cobradas por las AFP, el nivel de las pensiones, y el rol del Estado en la regulación de las AFP y la provisión directa de servicios y subsidios previsionales. Los diagnósticos de estas falencias – supuestas o efectivas – son muy variados, y más variopintos aún son los remedios propuestos. En lo que sigue, presentaré un breve diagnóstico y propuestas para una buena reforma del sistema previsional de Chile, basada en mi presentación a la Comisión Asesora del Sistema de Pensiones (Schmidt-Hebbel, 2014).

¿Son bajas las tasas de rentabilidad de los fondos de pensiones administrados por las AFP? La tasa real de retorno promedio para el período 1981-2013 ha sido un extraordinario 8,5% promedio anual (o una tasa interna de retorno de 7,2% real anual). Este retorno constituye un récord mundial: ningún fondo de pensiones ha logrado por 33 años esta cifra excepcional, que en gran medida se debe a las altas rentabilidades logradas en el siglo pasado. Para un período más reciente, la rentabilidad real promedio alcanzada por las AFP en Chile es de 4.9% anual, un buen lugar 12 entre 57 países con fondos privados de pensiones (Gráfico 8.1).

Gráfico 8.1**Buenas tasas de rentabilidad de los fondos administrados por la AFP en Chile, en comparación internacional**

Tasa de rentabilidad promedio real anual de fondos privados de pensiones en el mundo, 2002-2012 o subperíodos



Fuente: OECD (2013), tabla A9.

¿Son elevadas las comisiones cobradas por las AFP? Para poder comparar la comisión promedio de 1,41% sobre el sueldo, cobrada por las AFP por su administración de las cuentas de ahorro obligatorio, con las comisiones cobradas por otros productos y otros administradores, ésta se debe expresar como porcentaje del saldo administrado. Pues bien, este cálculo arroja un 0,67% promedio, que es similar a las comisiones cobradas por las AFP por los ahorros voluntarios en Cuentas de Ahorro Voluntario (CAV) y en Ahorros Previsionales Voluntarios (APV) (Cuadro 8.2). Y cabe destacar que la comisión promedio por APV de las AFP, de 0,59%, es extraordinariamente inferior a la comisión promedio por APV de los Fondos Mutuos, que se eleva a 1,64%. En comparación internacional, la comisión de 0,67% sobre los ahorros obligatorios en las AFP es inferior a la comisión promedio de 0,85% (que está subestimada, Gráfico 8.2) cobrada por los fondos privados de pensiones de 40 países del mundo. Además, la comisión promedio cobrada por las AFP disminuirá en dos meses más, cuando AFP Planvital reducirá su comisión de 2,36% a 0,47% del sueldo de sus actuales y sus nuevos afiliados que captará en los dos siguientes años, intensificando las presiones competitivas dentro del sistema.

Cuadro 8.2
Moderadas comisiones cobradas por las AFP y altas comisiones cobradas por los Fondos Mutuos

Comisiones cobradas por las AFP y por los Fondos Mutuos por Ahorros Previsionales administrados en Chile, 2013

1. Comisión por Ahorro Obligatorio AFP							
	Capital	Cuprum	Habitat	Modelo	Planvital	Provida	Sistema
Tasa de comisión pagada sobre sueldo	1,44%	1,48%	1,27%	0,77%	2,36%	1,54%	1,41%
Valor comisiones pagadas (1) (2)	111,4	92,8	121,5	20,4	21,7	160,2	528,0
Saldo de fondos de pensiones (1)	16.927	15.862	20.196	742	2.243	22.478	78.447
Tasa equivalente comisión sobre saldo (3)	0,66%	0,59%	0,60%	2,75%	0,97%	0,71%	0,67%

2. Comisión por Cuentas de Ahorro Voluntario (CAV) en las AFP							
	0,75%	0,80%	0,80%	0,50%	0,50%	0,77%	0,78%
3. Comisión por Ahorro Previsional Voluntario (APV) en las AFP							
	0,51%	0,70%	0,55%	0,50%	0,51%	0,56%	0,59%
4. Comisión por Ahorro Previsional Voluntario (APV) en Fondos Mutuos (4)							
							1,64%

Fuente: cálculos del autor basados en datos de Superintendencia de Pensiones e industria de fondos mutuos.

Notas: (1) En miles de millones de pesos.

(2) Excluye comisiones de CAV y APV, que se cobran sobre saldos administrados.

(3) Relación entre el valor de las comisiones pagadas y el saldo promedio de fondos de pensiones.

(4) Comisión promedio informada en prospectos de fondos mutuos.

¿Son bajas las pensiones pagadas en Chile? ¿Cómo son las pensiones con relación a los sueldos – es decir, cuáles son las tasas de reemplazo? Tres estudios recientes calculan tasas de reemplazo, con promedios para la población que fluctúan para los futuros pensionados entre 57% (Subsecretaría de Previsión Social) y 62% (OCDE, 2011), y con promedios de 64% a 88% para los pensionados en 2012 (Paredes y Díaz, 2013). Sin embargo, detrás de estos promedios hay una enorme dispersión en pensiones y tasas de reemplazo, que pueden variar entre cero e infinito para personas en situaciones distintas. En general, las tasas de reemplazo son más bajas que lo que la gente espera y lo que la OCDE recomienda: un 70%. Tasas de reemplazo que caen muy por debajo de este guarismo llevan a frustraciones y demandas sociales por cambios sistémicos.

Para mejorar las pensiones, se debe afinar el diagnóstico de por qué son bajas y cómo se pueden elevar. Hay al menos 10 causas de las bajas pensiones en Chile. Entre éstas destacan falencias fundamentales del sistema de pensiones (como las bajas edades de jubilación y la baja contribución de 10% del sueldo, en comparación con países OCDE), las debilidades del mercado laboral (alta informalidad y evasión previsional, y baja participación laboral femenina, que llevan a períodos prolongados sin cotización). También reducen las tasas de reemplazo el alto crecimiento de los sueldos en los últimos años de vida y las crecientes expectativas de vida (ambos factores son mejores en Chile que en el promedio OCDE).

Sin embargo, no explican las bajas pensiones la regulación estatal de las AFP o la ausencia de una AFP estatal – ni una regulación distinta ni una AFP del Estado mejorarán las pensiones en Chile.

En cambio, propongo las siguientes 12 reformas que sí mejorarían las pensiones, a través de correcciones de parámetros claves del sistema previsional, la promoción de la competencia entre las AFP, el fortalecimiento del pilar solidario, la flexibilización laboral y la promoción de la formalización de las actividades productivas.

1. Aumentar gradualmente la tasa de cotización obligatoria de 10% a 13%, con un aporte de 3% de los empleadores a los ahorros individuales de sus trabajadores.
2. Aumentar gradualmente las edades mínimas de jubilación de hombres y mujeres a 67 años.
3. Hacer imponible el 18% promedio de la remuneración que hoy no es imponible.
4. Elevar gradualmente el tope imponible al tope del sistema de seguro de cesantía, con indexación futura.
5. Solucionar el daño tributario en la inversión de los fondos de pensiones en acciones de sociedades anónimas chilenas.
6. Promover la formalización y la cotización previsional de los jóvenes.
7. Reprimir eficazmente la evasión previsional.
8. Fortalecer el giro único de las AFP.
9. Reemplazar gradualmente la comisión sobre sueldo por comisión sobre saldo administrado.
10. Mejorar el diseño del pilar solidario y evaluar la extensión del pilar solidario a grupos de ingresos medios.
11. Flexibilizar el mercado laboral.
12. Fomentar la formalización de la producción y el empleo.

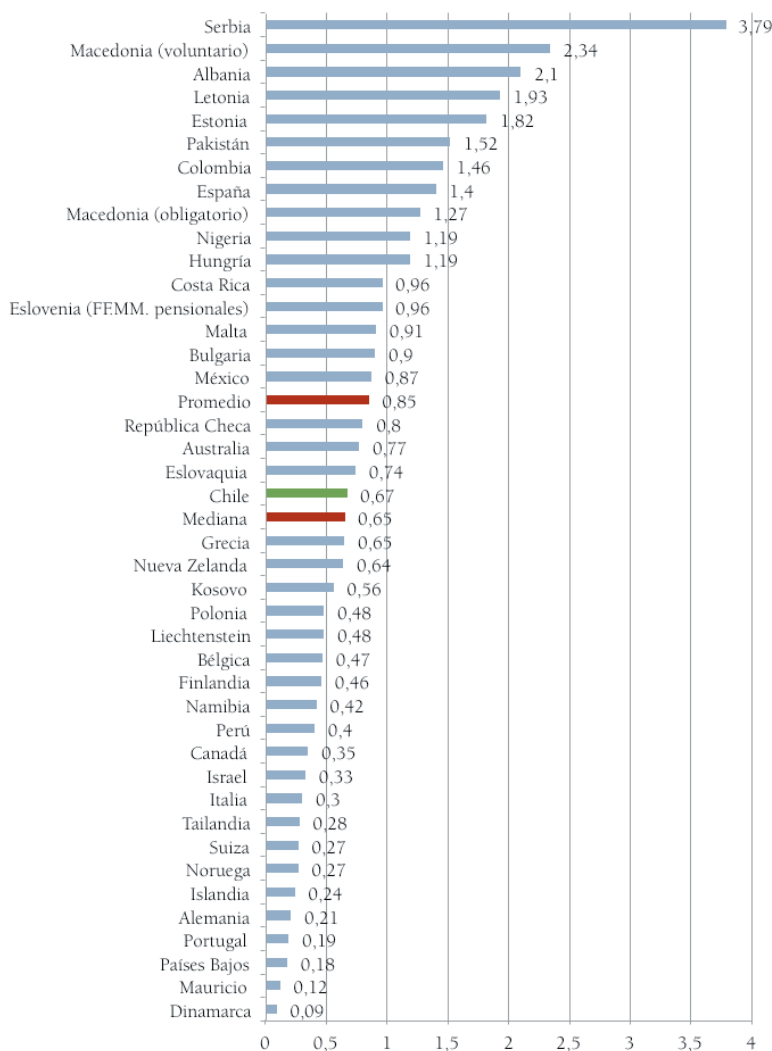
Estas reformas del sistema previsional y de los mercados de bienes y del trabajo harían una enorme contribución al funcionamiento del sistema y, en especial, a las pensiones en Chile. Por ejemplo, una cuantificación de los efectos de las reformas 1 y 2 para las mujeres permite concluir que elevar su tasa de contribución de 10 a 13% y aumentar su edad de jubilación de 60 a 67 años duplicaría en el largo plazo los niveles de sus pensiones (Gráfico 8.3).

Por lo tanto, tenemos una oportunidad magnífica para mejorar de verdad las condiciones de vida de nuestros futuros pensionados. No la desperdiciemos.

Gráfico 8.2

La comisión promedio de las AFP en Chile es inferior al promedio cobrado por fondos de pensiones privados en otros países

Comisión Cobrada por Fondos de Pensiones Privados en 40 Países, 2012-2013
(como % del Valor del Fondo)

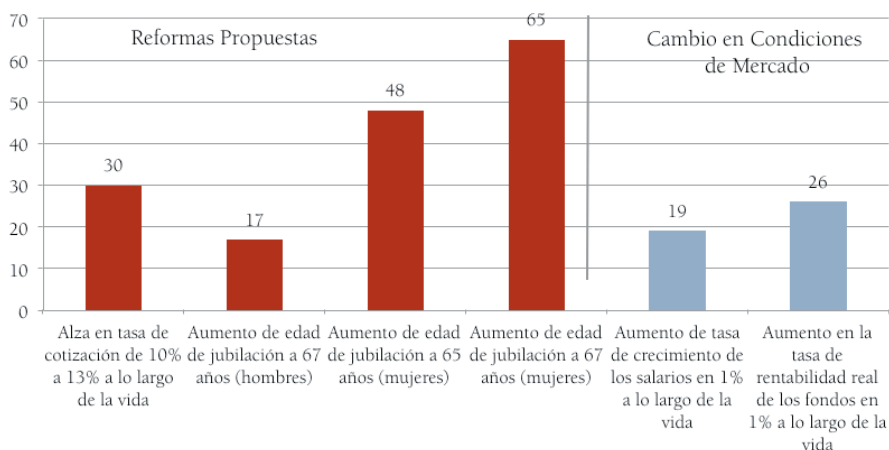


Fuente: OECD (2013), figura No. 7.

Nota: en 11 de los 44 países los valores indicados están subestimados, porque incluyen solo las comisiones por administración o solo las comisiones por inversión. En los demás 33 países (incluido Chile), los valores indicados se refieren a las comisiones totales.

Gráfico 8.3.**Aumentos en niveles de pensiones debido a reformas previsionales y cambios en condiciones de mercado**

Estimación de los efectos de reformas Propuestas y Efectos de Cambios en Condiciones de Mercado sobre las Pensiones de Hombres y Mujeres en Chile, (%).



Fuente: estimaciones del autor y de Subsecretaría de Previsión Social.

Informe Comisión Bravo: lo bueno, lo malo, lo vacuo y lo hilarante **(27 de octubre 2015, El Mercurio)**

Hace pocas semanas la Comisión sobre el Sistema de Pensiones (Comisión Bravo o CB) emitió su informe final. Sus propuestas son tan variopintas e internamente inconsistentes como fue la composición de sus 24 comisionados, entre los cuales libertario no hubo ninguno y el PC estuvo sobrerrepresentado. Además, no fueron parte de la CB muy destacados expertos nacionales (como Solange Berstein, Augusto Iglesias y Salvador Valdés) e internacionales (como los premios Nobel Angus Deaton y Peter Diamond).

Expreso mi simpatía con David Bravo, quien enfrentó una tarea imposible: lograr propuestas elaboradas por comisionados tan disímiles en su formación técnica como en su convicción ideológica. Como relatan los comisionados, la discusión interna fue suplantada por la votación de propuestas incongruentes entre sí. Luego no sorprende que el Informe presente tres propuestas generales, inconsistentes en-

tre sí, y 58 propuestas específicas, muchas contradictorias unas con otras.

Escaso análisis

Sorprende el limitado análisis que subyace al diagnóstico del sistema previsional y a las propuestas planteadas. La bibliografía es pobre y autorreferente – de solo 15 estudios incluidos, ocho son de autoría de algunos comisionados. En 16 meses de trabajo, con un costo fiscal y personal de varios millones de dólares, la CB solo encomendó realizar 7 estudios, siendo todos ellos simples recopilaciones de datos o aplicaciones de la regla de tres. No hubo estudios encargados para evaluar los efectos del sistema actual, ni mucho menos los efectos de al menos algunas de las 58 propuestas, sobre las pensiones, el empleo total e informal, el ahorro y el bienestar de las personas, las edades efectivas de jubilación, el costo fiscal y muchas otras variables claves para la gente y el país. La CB no ha dado a conocer ni un solo estudio de equilibrio general, diferenciando por grupos de edades, género e ingreso, que cuantifique los efectos de corto y largo plazo de los cambios propuestos, considerando las reacciones de las personas y empresas a las reformas propuestas. Contando en Chile con una veintena de expertos capaces de hacer estos estudios, no fueron llamados a hacerlos, optándose simplemente por la votación individual de propuestas que muchas veces son pobremente fundamentadas.

Sesgado diagnóstico

El diagnóstico del sistema previsional presentado por la CB refleja sistemáticos errores y sesgos de comisión y omisión; van algunos botones de muestra. Primero, comparar las tasas de reemplazo (pensiones/sueldos) en Chile con las tasas de los países OCDE es comparar peras con manzanas, porque mientras en Chile la tasa de cotización obligatoria equivale a un 10% del sueldo, en los países OCDE es casi el doble.

Segundo, omitir un análisis completo de las condiciones de competencia en el mercado de las AFP sesga el diagnóstico. Las AFP compiten entre sí por sus afiliados, ofreciendo distintas opciones de comisiones, rentabilidades y servicios. Esto está reflejado por el hecho de que un 8% de los cotizantes (o un 5% de los afiliados) del sistema se han cambiado de AFP en el año 2014. Estas tasas de cambio son mayores que las que se observan en otras industrias de servicios, como los bancos y la telefonía móvil.

Tercero, las AFP compiten con otras instituciones financieras (bancos, seguros,

otros) por ahorro previsional voluntario (APV). De hecho, el APV es el único producto de ahorro en que se puede comparar cómo compiten las AFP con las otras instituciones financieras. Pues bien, las AFP ganan por goleada: respecto de sus APV, las AFP cobran una comisión promedio de 0,6% anual (datos de Superintendencia de Pensiones para primer trimestre 2015), que es un 63% más barato que la comisión promedio cobrada por el APV de otras instituciones financieras. Adicionalmente, las AFP obtienen para sus APV tasas de rentabilidad, ajustadas por riesgo, que son sistemáticamente mayores a las de los APV ofrecidos por bancos, compañías de seguros y otros (Schmidt-Hebbel, 2014).

Cuarto, las comisiones sobre el ahorro obligatorio de las AFP (que hoy se cobran como fracción del sueldo) se pueden expresar como fracción de los saldos o ahorros previsionales acumulados de los trabajadores. Según datos 2014-15 de la Superintendencia de Pensiones, eso da una comisión promedio de 0,6% anual sobre los saldos ahorrados en Chile. Esta comisión promedio de hoy es la cuarta parte del cálculo sesgado de una supuesta comisión de 2,4%, reportada por el Informe CB en su presentación de supuestas tasas internas de retorno bruto y neto de comisiones para el período 1981-2009. Finalmente, en comparación internacional, la comisión promedio actual de 0,6% en Chile es un tercio más baja que la comisión promedio de 0,9% cobrada por los fondos de pensiones privados en 30 países de la OCDE.

Propuestas buenas

La CB incluye muchas propuestas buenas que apuntan a mejorar las pensiones y el funcionamiento del sistema previsional. De las 15 propuestas que este autor (entre otros) presentó a la CB en el 2014, ella ha hecho suyas 11 ideas. Cuatro propuestas de la CB apuntan a mejorar y ampliar el pilar solidario (financiado por impuestos generales). Varias propuestas apuntan a fortalecer el pilar contributivo. Particularmente urgentes y valiosas son las propuestas de aumentar gradualmente la tasa de cotización de 10% a 14% (de cargo del empleador) y la edad de retiro de las mujeres a 65 años, reducir la parte no imponible de la remuneración y elevar el límite máximo de las cotizaciones. La CB estima que las reformas propuestas al pilar solidario elevarían las pensiones de los hombres en 12% y de las mujeres en 16%, mientras que las reformas propuestas al pilar contributivo elevarían en el largo plazo las pensiones de los hombres en 46% y de las mujeres en 83%.

Propuestas malas

La CB también formula un significativo número de propuestas malas, que no elevarían las pensiones, reducirían la efectividad del sistema previsional y/o tendrían efectos indeseados sobre otras variables claves para los chilenos, como el empleo. Destaco solo tres. Primero, una AFP estatal. Ciertamente no contribuiría ni a mejorar las pensiones ni a una mayor competencia en el mercado de las AFP, a no ser que dicha competencia sea desleal y financiada por subsidios del Estado. Segundo, una licitación parcial del stock de afiliados, que no considera la fuerte competencia actual en servicios y rentabilidades. Esta medida no incrementaría la competencia entre AFP, sino que aceleraría la convergencia hacia un segmento dominante de AFP más baratas con prestaciones de servicios mínimos. Esta propuesta sería equivalente a licitar regularmente la cartera de clientes de bancos, servicios telefónicos u otras industrias de servicios, que hoy presentan niveles de competencia similares o inferiores a las de las AFP. Tercero, que parte de la mayor tasa de cotización se destine a financiar un sistema estatal de reparto. Esta propuesta añeja – ir hacia un sistema de reparto parcial – reduciría las pensiones en el largo plazo, como concuerdan desde Thomas Piketty (2014) hasta Salvador Valdés (2015).

Propuestas omitidas

Hay muchas y muy buenas propuestas omitidas por la CB. Algunas de ellas fueron presentadas ante la CB, mientras que otras han sido formuladas recientemente por destacados especialistas. Menciono algunas omisiones de la CB que son particularmente lamentables. Reemplazar la comisión sobre sueldo por una comisión sobre saldo (como en México y en Perú) mejoraría la comparabilidad de las pensiones y la distribución del ingreso. Media docena de buenas propuestas para mejorar las pensiones y el pilar solidario han sido formuladas por Iglesias (2015) y Bravo (2015). Irrarázaval (2015) ha identificado los programas sociales que inhiben o fomentan la participación previsional, señalando cuáles se deberían reformar. Bernstein (2014) y Martínez et al. (2015) han propuesto seguros obligatorios de longevidad, que complementan las modalidades actuales de pensiones. Parro (2015) ha presentado propuestas de reforma del mercado laboral para mejorar las pensiones.

Propuesta hilarante

Una comisionada extranjera presentó una propuesta global, basada en un estudio financiado públicamente y encargado por el entonces Subsecretario de Seguri-

dad Social, miembro del PC, al PC (CENDA, 2015). Esta propuesta consiste en la expropiación de los ahorros previsionales pertenecientes a 10 millones de chilenos por el Estado, repartiéndolos como pensiones a través de una caja de previsión estatal, hasta agotar todos los recursos previamente ahorrados, lo que ocurriría en el año 2035. A partir de ese año, la tasa obligatoria de cotización aumentaría bruscamente del 10% al 25% del sueldo, manteniendo dicho valor indefinidamente. Contradiciendo los más elementales principios de economía, los autores de esta propuesta estiman que, a consecuencia de ella, ¡la tasa de ahorro nacional aumentaría en 7,5 puntos porcentuales del PIB, en promedio, en cada año entre 2014 y 2052! Los 23 otros comisionados rechazaron lapidariamente esta propuesta hilarantemente irresponsable, a base de cinco razones contundentes.

Conclusión

De las variopintas ideas de reforma planteadas por la CB, rescato las buenas propuestas que fortalecerían los pilares solidario y contributivo del sistema previsional chilena. Éstas permitirían aumentar las pensiones de las mujeres en un 99% y las de los hombres en un 58%. ¿Qué espera el Consejo de Ministros y el Gobierno para presentar los correspondientes proyectos de ley al Congreso?

Mejorar sustentablemente las pensiones: ahora y en el futuro (6 de septiembre 2016, *El Mercurio*)

Doña Myriam, exfuncionaria civil de Gendarmería, obtuvo una jubilación de \$ 5.200.000, con lo cual declaró: “Me parece fantástico tener una pensión así ... es la que corresponde en derecho” (Olate, 10 de agosto de 2016). El jubilazo de doña Myriam proviene del sistema previsional de reparto de las instituciones armadas, que también beneficia a algunos de sus funcionarios civiles. Un 10% de estas pensiones de reparto son financiadas por los funcionarios activos y el 90% restante es financiado por impuestos pagados al Estado.

Doña Juanita, en cambio, ejerció como profesora durante su vida laboral, haciendo aportes a su AFP que sumaron \$ 24 millones al momento de jubilarse. La rentabilidad que logró su AFP sobre los ahorros aportados por ella agregó otros \$ 54 millones a su cuenta personal. Así, la suma de ambos – el esfuerzo de Doña Juanita y la rentabilidad lograda por la AFP – llegó a \$ 78 millones. Con este monto,

Doña Juanita adquirió una pensión de renta vitalicia por \$ 310.000 mensuales, sin recibir un aporte previsional solidario (APS) del Estado, porque su pensión supera a la de las personas que reciben APS. En comparación con su sueldo promedio de los últimos 10 años, de \$ 738.000, su pensión es de 42% (su tasa de reemplazo). Pero su último sueldo antes de jubilarse, como directora de su escuela, fue de \$ 950.000. Declara doña Juanita, frustrada: “El drama es que mis ingresos mensuales cayeron de \$ 950.000 a mi actual pensión de \$ 310.000, que no me alcanza para llegar a fin de mes.”

Ante este drama de muchas doñas Juanita de Chile, cientos de miles se han manifestado en contra de los enormes jubilazos de unos pocos, las bajas pensiones de muchos, las AFP o el Gobierno. Muchos se preguntan hoy: ¿no pagaría un sistema de reparto mejores pensiones que el actual sistema mixto de tres pilares? O, de no obtener ni APS ni haber hecho ahorro voluntario, ¿no pagaría un sistema estatal de reparto mejores pensiones que las de las doñas Juanita, financiadas por sus ahorros rentabilizados a través de las AFP? La respuesta es un rotundo “no”.

Mejores pensiones futuras: ¿Ahorro individual o reparto estatal?

Una de las propuestas de reforma anunciadas por la presidenta es elevar la tasa de contribución al sistema de pensiones de 10% a 15% del sueldo, aportado íntegramente por los empleadores. Hasta aquí, bien. Con ese aumento, la tasa de contribución se acercaría al 19,7%, el promedio de los países OCDE.

Ahora bien: la decisión clave es sobre el destino de ese 5%. Es muy distinto si éste va a las cuentas personales de los propios trabajadores, implicando un mayor ahorro para ellos, o si va a un fondo de reparto, para utilizarse en pensiones de otros trabajadores. Ambas opciones tienen costos: aumenta el costo del trabajo para la empresa, disminuye el salario líquido en el sector formal, trabajadores pierden su empleo en el sector formal y algunos de estos encontrarán trabajo en el sector informal, mientras otros quedarán desempleados o fuera de la fuerza laboral.

Pero lo clave es que los efectos adversos sobre el empleo y los salarios son muy superiores en un sistema de reparto (Edwards y Edwards, 2002; Corbo y Schmidt-Hebbel, 2003). Eso se debe a que el componente de impuesto puro de las cotizaciones (aquella parte de las cotizaciones que los trabajadores no valoran como pensión futura) es mucho más alto en un sistema de reparto que en un sistema de capitalización. Esto ocurre por tres razones.

Primero, la tasa de rentabilidad es mayor bajo capitalización que bajo reparto.

Y la tasa de retorno bajo reparto disminuye en el tiempo aún más, a medida que los pensionados aumentan en relación con los trabajadores aportantes. Segundo, los trabajadores ven una relación mucho más directa entre sus ahorros personales y sus pensiones futuras que entre sus cotizaciones a una caja estatal de reparto y las promesas de pensiones futuras. Tercero, los riesgos de los retornos del reparto (que son políticos y fiscales) son a menudo mayores que los riesgos de los retornos de mercado de la capitalización. Eso se debe a que los parlamentarios cambian frecuentemente las reglas de los sistemas de reparto, beneficiando a los grupos que empujan con más fuerza por obtener jubilazos para algunos, como doña Myriam, perjudicando a muchas doñas Juanita que reciben pensiones bajas. Ésa fue la historia del antiguo sistema de reparto chileno y es la situación actual del sistema de reparto de las instituciones armadas.

Por lo tanto, destinar parte o todo el 5% adicional a una caja estatal de reparto, en comparación con el mismo 5% aportado a las cuentas personales de cada afiliado, disminuirá el empleo y los salarios del país (Gráfico 8.4). Para el promedio y para la mayoría de los trabajadores, reducirá además sus pensiones futuras.

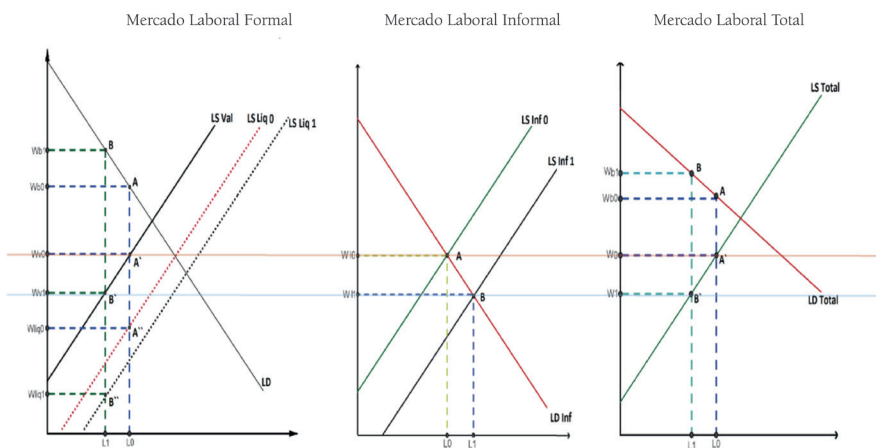
Si se diseña el sistema de reparto para subsidiar las pensiones de los grupos de ingresos bajos, se debilita aún más la relación entre cotizaciones y pensiones futuras esperadas, exacerbando los efectos negativos sobre empleos y salarios. Comparado con la alternativa de financiar un pilar solidario con impuestos generales, un “pilar solidario colectivo” (eufemismo para el pilar de reparto), basado en repartir las cotizaciones de los trabajadores, es ineficiente y regresivo. Porque es pagado por los trabajadores del país, en vez de ser financiado por quienes aportan más a los impuestos generales: las empresas y las personas de altos ingresos.

En cambio, aportar un 5% más a las cuentas personales de cada trabajador aumentará las pensiones futuras en un 50%. Si doña Juanita (o su empleador, la escuela) hubiese aportado 15% de su sueldo a lo largo de su vida activa, su pensión actual sería de \$ 465.000. Por lo tanto, subir las tasas de cotización ayuda – ¡y mucho! – a mejorar las pensiones futuras, especialmente las de los jóvenes.

Gráfico 8.4

Aumentar la cotización obligatoria tiene efectos más negativos sobre el empleo y los salarios si la cotización adicional va a un sistema de reparto que a un sistema de cuentas individuales

Efecto de un aumento en la tasa de cotización previsional sobre los mercados laborales



Nota: se grafican los efectos de un 5% adicional de cotización previsional sobre empleos y salarios en el sector formal, que respeta las obligaciones previsionales (gráfico izquierdo), el sector informal, donde se evaden estas obligaciones (gráfico del centro) y en el mercado laboral nacional, que combina los dos mercados anteriores (gráfico derecho). Los puntos A, A' y A'' reflejan los efectos de un 5% adicional aportado a las cuentas individuales de cada cotizante. Los puntos B, B' y B'' reflejan los efectos de un 5% adicional aportado a una caja estatal de reparto. Los aportes al sistema de reparto causan mayores costos laborales para los empleadores, menores sueldos para los empleados, menor empleo formal, mayor empleo informal y menor empleo nacional.

Mejores pensiones hoy: fortalecer el pilar solidario

Por lo tanto, mejorar las pensiones actuales a través de un pilar de reparto es ineficiente y es regresivo. Para mejorar las pensiones ahora se debe extender el actual pilar solidario, que es muy insuficiente. Los pagos estatales por Pensión Básica Solidaria (PBS, hoy de \$ 93.543) y el Aporte Previsional Solidario (APS, pagado hasta una pensión autofinanciada de \$ 304.062 hoy) son muy bajos, y cuestan al Estado el equivalente de solo 0,7% del PIB. Urge elevar la PBS y extender el APS, por ejemplo, desde el decil 6 al decil 7 de la población. Por supuesto, señor ministro de Ha-

cienda, esto requiere de mayores recursos fiscales ahora, provenientes de mayores impuestos recaudados o de reasignaciones de gasto fiscal desde programas menos prioritarios. Además, todos los años disminuye el pago del Estado por pensiones a antiguos afiliados a las cajas estatales y en bonos de reconocimiento a los afiliados a las AFP. Este monto, que hoy es de 1,6% del PIB, se extinguirá gradualmente hacia el año 2050, creando espacio fiscal para extender aún más el pilar solidario.

En conclusión

Para mejorar las pensiones es necesario complementar un mayor esfuerzo privado (a través de mayores cotizaciones que van a las cuentas individuales de los trabajadores) con un mayor aporte del Estado (financiado por impuestos generales y reasignaciones de gasto) a quienes tienen pensiones más bajas.

Competencia en las AFP y propuestas de reformas *(11 de octubre 2016, El Mercurio)*

Las AFP compiten entre sí en la administración de los ahorros previsionales obligatorios y entre ellas y con otras instituciones financieras en la administración de los ahorros previsionales voluntarios (APV). Cada AFP compete en: (1) atraer afiliados desde otras AFP y empresas financieras que ofrecen APV, (2) servicios prestados a los afiliados, (3) resultados financieros (rentabilidad y riesgo) para los ahorros previsionales de sus afiliados y (4) comisiones cobradas.

Las AFP compiten intensamente por atraer a nuevos afiliados, ofreciendo distintas opciones de servicios, rentabilidades y comisiones (Gráfico 8.5). Un 8,4% de los cotizantes se cambia cada año de AFP, fracción que es mayor a la que se observa en otras industrias, como la telefonía y los bancos (Cuadro 8.3). Desde el inicio de la licitación de nuevos afiliados en 2009, las AFP que han ganado estas licitaciones han incrementado su participación conjunta de mercado desde 4,7% de todos los afiliados en 2009 a 23,8% en junio de 2016. Esta tendencia continuará en el futuro con las licitaciones bianuales de nuevos afiliados.

Cuadro 8.3

Mayores traspasos de clientes en las AFP que en telefonía móvil y bancos

Traspasos de cotizantes (AFP) y de clientes (otras industrias) por año, 2012-2015 (% de total de cotizantes o clientes)

	AFP	Telefonía	Bancos
2012	6,2	3,1	< 5,0
2013	8,1	3,4	< 5,0
2014	7,5	5,7	< 5,0
2015	8,4	8,4	< 5,0

Fuentes: Superintendencia de AFP, Subtel y el autor.

Las AFP compiten intensamente en los servicios prestados a sus afiliados, a través de múltiples canales de contacto con los afiliados, con presencia física o remota. Muchas AFP compiten entre sí con más de una sucursal por región, sucursales móviles que atienden a las personas en localidades pequeñas, puntos de atención en malls, consultas vía teléfono e internet, aplicaciones para teléfonos inteligentes, campañas educativas y charlas a clientes.

Las AFP compiten intensamente en lograr mejores resultados financieros, buscando altas rentabilidades a riesgos adecuados. (Cuadro 8.4). Así las AFP han logrado obtener una tasa de rentabilidad real anual promedio de 8,3% entre 1981 y 2016, la mayor tasa de retorno que se ha obtenido entre todos los sistemas y fondos de pensiones en el mundo, en cualquier período de 35 años.

Aunque por regulación las carteras de inversión en cada fondo son similares entre AFP, sus diferencias en la administración financiera llevan a diferencias significativas en rentabilidades. Por ejemplo, la rentabilidad real anual promedio del Fondo C en los últimos 60 meses fue de 5,12% en la AFP que logró la mayor rentabilidad, superando en 0,67% a la de la AFP con la menor rentabilidad. En períodos largos de cinco o 14 años, se observan diferencias sistemáticas de rentabilidad de fondos, de entre 0,5% y 0,8% real anual.

Las AFP compiten con otras instituciones financieras por administrar APV. En general las AFP obtienen mejores combinaciones de rentabilidad y riesgo que las que logran los fondos mutuos comparables ofrecidos por otras instituciones financieras.

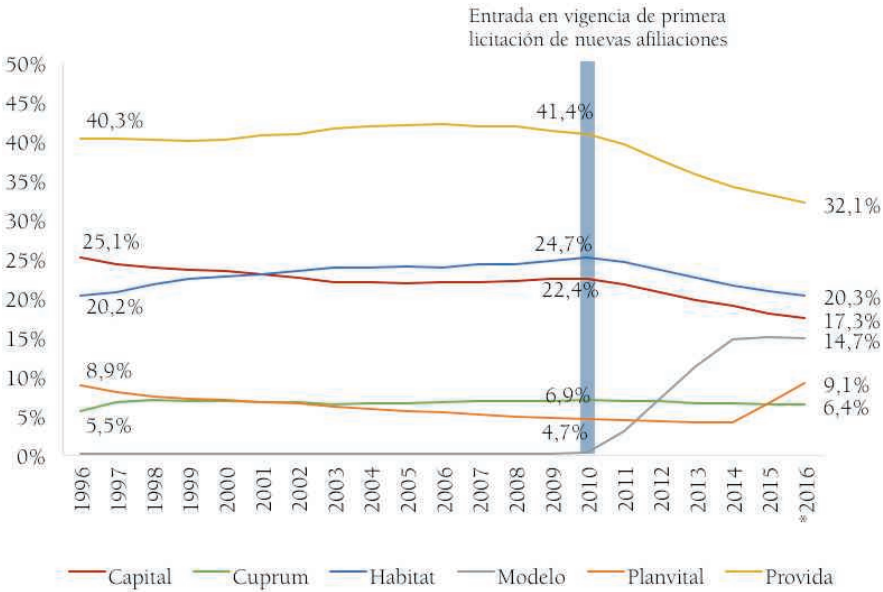
Las AFP también compiten por las cotizaciones o comisiones que cobran. La comisión promedio de las AFP ha bajado desde 1,50% del sueldo en agosto de

2009 a 1,25% hoy, y seguirá bajando sistemáticamente en el futuro. Ello se debe a las licitaciones regulares de nuevos afiliados a AFP más baratas y a la reducción de comisiones por otras AFP, como lo hizo Habitat en 2012.

Gráfico 8.5

Fuerte competencia por afiliados entre las AFP

Participación de Afiliados por AFP, 1996-2016 (% de total de afiliados)



Fuente: Superintendencia de AFP.

Nota: (*) los datos de 2016 corresponden a los meses de enero a junio.

Las comisiones, que hoy se expresan como fracción del sueldo, se pueden expresar como fracción de los saldos o ahorros previsionales acumulados de los trabajadores. La comisión promedio de hoy, de 1,25% del sueldo, equivale a una comisión promedio anual de 0,49% sobre los saldos ahorrados. En comparación internacional, esta comisión es más baja que las cobradas por fondos de pensiones privados en los 10 otros países de la OCDE con administración privada de pensiones (OECD, 2015).

¿Se pueden comparar las comisiones cobradas por las AFP con las cobradas por otras instituciones financieras en Chile? Sí, y la comparación es directa para el

caso del APV. Mientras que las AFP cobran una comisión promedio de 0,60% anual sobre los APV que ellas manejan, la comisión cobrada por los APV invertidos en fondos mutuos de otras instituciones financieras es 1,64% anual. Es decir, las AFP no solo son más rentables, sino que además son un 63% más baratas que las otras instituciones que administran APV.

En conclusión: las AFP compiten intensamente en calidad y diversidad de sus servicios, en rentabilidad-riesgo de los ahorros que administran y en las comisiones que cobran. En todas estas dimensiones lo hacen bien, si se comparan con otros administradores de ahorros previsionales, dentro y fuera de Chile.

Considerando el marco legal actual, ¿qué cabe anticipar para el futuro? Con la creciente competencia y las licitaciones de nuevos afiliados, es probable que coexistan y compitan intensamente dos clases de AFP: las de costos y servicios más bajos que cobran menos, y las de costos mayores y servicios más desarrollados que cobran más.

¿Se puede mejorar el marco legal actual para intensificar aún más la competencia? Para esta pregunta hay malas y buenas respuestas.

Tres malas reformas: AFP estatal, licitación de actuales afiliados y prohibir pagos a intermediarios de fondos

Una AFP estatal no puede proveer mejores servicios a comisiones más bajas que las AFP más eficientes. Sólo podría hacerlo si hace dumping, siendo financiada por subsidios del Estado. El Estado, en su triple condición de dueño de una administradora, regulador y emisor de bonos, enfrentaría severos conflictos de interés. Es muy improbable que el Estado invierta mejor los ahorros que una industria privada competitiva y bien regulada, como la actual.

Licitación periódicamente el stock de afiliados a una sola AFP es otra mala idea. Con una AFP monopolista, que duraría solo un horizonte limitado de años, los afiliados pagarían muchos costos. No habría competencia en rentabilidad (retorno-riesgo) ni en servicios a los afiliados. Sin comparación con otras AFP, disminuiría la rentabilidad promedio, dado un nivel de riesgo. Los afiliados perderían la opción de cambiarse de AFP. Sin posibilidad de comparación, se dificultaría la labor de la autoridad supervisora. Sin capacidad de ofrecer servicios, estos se deteriorarían a un nivel mínimo. Con relicitaciones periódicas, la monopolista no tendría incentivos para invertir en infraestructura, servicios ni asesorías a afiliados. En resumen, es mucho mejor seguir con el sistema actual de muchas AFP que compiten entre sí

en varias dimensiones y que enfrentan crecientes presiones en comisiones por las AFP que ganan las licitaciones de nuevos afiliados.

Finalmente, se ha propuesto eliminar o reducir las comisiones que las AFP deben pagar a administradores de fondos para acceder a la inversión en dichos fondos. Sin embargo, estas comisiones (mal llamadas “ocultas”, porque son informadas regularmente a la autoridad), son pagos necesarios para acceder a muchos fondos de inversión que dominan en rentabilidad y riesgo a otras opciones de inversión. Estimaciones preliminares de una AFP muestran que reducir estas comisiones en 30 puntos base (pb) restringiría las opciones de inversión de las AFP a una cartera que tendría una tasa de rentabilidad anual más de 100 pb por debajo de la rentabilidad de la cartera actual. Sería un pésimo resultado para todos los afiliados, que obtendrían menores pensiones.

Una buena reforma pro competencia y equidad: comisión por saldo y diferenciada por fondo

Aunque la competencia en la industria de las AFP es intensa y se torna cada año más fuerte, cabe considerar una buena reforma pro competencia y equidad.

Chile es el único de 11 países de la OCDE con administradoras privadas de fondos de pensiones donde se cobran comisiones solo sobre sueldos. En los otros 10 países se cobra sobre saldos ahorrados (y en algunos sobre ambos). Cobrar sobre saldos es lo usual en el mundo porque promueve la eficiencia y la equidad. Primero, las comisiones sobre saldos transparentan y facilitan la comparación de costos entre lo que cobran las AFP y otras instituciones financieras. Segundo, cobrar sobre saldos hace participar más intensa y directamente a las AFP en los retornos que obtienen sus afiliados: en años buenos (malos) las AFP ganan (pierden) con sus afiliados. Tercero, cobrar comisiones sobre saldos significa cobrar más a los afiliados de altos saldos (los viejos y más ricos) y menos a los de bajos saldos (los jóvenes y más pobres).

Finalmente, se propone complementar el cobro por saldos con un cobro diferenciado por fondo. Eso llevaría a mayores comisiones por los fondos de administración financiera más cara (como los Fondos A y B) y menores comisiones de administración más barata (los fondos D y E). También esto lleva a ganancias en eficiencia (se reflejan mejor los gastos de administración) y en equidad (pagarían menos los trabajadores más aversos al riesgo).

Cuadro 8.4**Altas rentabilidades de los fondos de pensiones de los afiliados a las AFP**

Tasas anuales de rentabilidad real de los fondos A, C y E en los últimos 12 meses, en los últimos 60 meses y en el período de sep. 2002 a sep. 2016, por AFP (%)

	Sep. 2015-sep. 2016	Sep. 2011-sep. 2016	Sep. 2002-sep. 2016
Fondo A			
Capital	3,28	5,24	6,22
Cuprum	3,61	5,72	6,29
Habitat	4,11	5,78	6,38
Modelo	4,46	5,55	---
Planvital	2,81	5,40	5,88
Provida	3,53	5,27	6,24
Fondo C			
Capital	3,96	4,55	8,08
Cuprum	4,01	5,05	8,53
Habitat	4,80	5,12	8,44
Modelo	4,39	4,74	---
Planvital	3,31	4,45	8,41
Provida	3,76	4,51	8,08
Fondo E			
Capital	4,10	3,87	4,82
Cuprum	3,82	3,94	5,17
Habitat	4,32	4,10	5,16
Modelo	3,60	3,75	---
Planvital	3,59	3,56	4,35
Provida	3,65	3,84	4,59

Fuente: Superintendencia de AFP.

Notas: (1) AFP Modelo comenzó en 2010, por lo cual no hay datos para años anteriores. (2) Se destaca la **rentabilidad más alta**.

¿Mejores Pensiones? No con las propuestas del Gobierno, sí con las de CAP-CPC

(23 de mayo 2017, El Mercurio)

Chile enfrenta un reto enorme para alcanzar mejores pensiones, especialmente para aquellos que han ahorrado montos bajos o por poco tiempo en las AFP. ¿Son buenas las propuestas del Gobierno para abordar este reto? ¿Hay otras mejores?

¿Qué dicen los expertos?

Las instituciones (OCDE, FMI y Banco Central de Chile) y los expertos coinciden en siete principios y recomendaciones para el sistema previsional chileno (Cuadro 8.5). (1) El sistema chileno de tres pilares tiene una buena estructura, pero requiere de ajustes importantes para mejorar las pensiones. (2) Sería un error mayúsculo reemplazar (o complementar) el actual pilar contributivo, basado en cotizaciones que van a cuentas individuales administradas por las AFP, por (o con) un sistema de reparto administrado por agencias estatales. El reparto reduciría el empleo, la inversión, el consumo y los ingresos, y haría más frágil la situación fiscal. (3) Para mejorar las pensiones bajas de los jubilados actuales y quiénes lo serán en los siguientes años, se requiere extender los beneficios entregados por el Estado a través del pilar solidario, lo que debe ser financiado por recursos generales de la Nación, no por un impuesto al trabajo. (4) Para mejorar las pensiones en el largo plazo, deberán aumentar los ahorros obligatorios en cuentas individuales a través de mayores tasas de cotización y edades de jubilación. (5) Debe ampliarse la libertad de los cotizantes y pensionados para realizar sus decisiones previsionales, incluyendo el ahorro previsional voluntario, la composición del portafolio de inversiones de sus ahorros previsionales y la elección del administrador de sus ahorros. (6) Los administradores de fondos previsionales (las AFP, otros administradores previsionales y compañías de seguro) hacen bien su trabajo, pero se deben fortalecer las condiciones competitivas de los mercados en que operan. (7) Es urgente mejorar la información previsional y la educación financiera de afiliados y pensionados.

Cuadro 8.5

Mejores pensiones: lo que recomiendan los expertos a Chile

OECD (2016)	“La OCDE recomienda que los países no deberían usar contribuciones para financiar pensiones universales o básicas, las que deberían ser financiadas por impuestos. Mientras que las pensiones contributivas deberían ser financiadas por las cotizaciones de los trabajadores.”
(Antolín-Nicolás, 27 de diciembre de 2016)	“El mensaje de la OCDE es ahorrar más en las cuentas individuales, pero también fortalecer el Pilar Solidario. Este último tiene que ser pagado con impuestos. Migrar a un sistema de reparto sería el mayor error del mundo.”
IMF (2016b)	“Para futuros pensionados se deben aumentar las tasas de contribución para las cuentas individuales. Para los actuales jubilados, se debe aumentar la pensión mínima y los beneficios del pilar solidario.”
(Diamond, 19 de junio de 2015)	“El sistema de AFP es sensato para Chile hoy. Tienen el pilar solidario y ahí la pregunta es cuántos recursos (adicionales) deben introducirse.”
(BCCh, 2017b)	“En cuanto al sistema de reparto, sus efectos macroeconómicos son negativos sin ambigüedad, puesto que el ahorro, el consumo, la inversión y el empleo se ven afectados. Adicionalmente, los problemas fiscales asociados a este esquema pueden ser severos, ya que es común en estos sistemas que los beneficios terminen excediendo a los ingresos por contribuciones, especialmente en un contexto de envejecimiento poblacional, como el proyectado para Chile”.
(Ferreiro, 6 de abril de 2017).	“No hay razón técnica para no entregar el 5% extra a las AFP. Las AFP son administradores eficientes de fondos y al asumir el porcentaje adicional, no cobrarían nada por ello.”
(Arellano, 2017)	“El actual es el peor momento histórico para usar un mecanismo de reparto ... Lo recomendable es recurrir al presupuesto nacional para financiar a los actuales pensionados y los que están próximos a pensionarse ... La única forma para elevar las pensiones actuales es recurriendo a mayores impuestos ... En las actuales condiciones, el IVA es el impuesto que genera menos efectos negativos ...”

¿Qué ha propuesto el Gobierno?

Al cabo de años de indecisión, el Gobierno ha adelantado los lineamientos de un posible proyecto de ley de reforma previsional, aunque sin entregar mayores detalles. Resumo brevemente las ideas razonables (pocas), las inciertas (muchas), las ausentes (centrales) y las malas (gravitantes) en lo que ha propuesto el Gobierno.

(1) Propuestas razonables: algunos cambios mejoran el sistema previsional, como hacer gradual la futura cotización de los trabajadores independientes y fortalecer el ahorro previsional voluntario.

(2) Propuestas inciertas: varios cambios que deben definirse con mucho cuidado para no dañar la competencia entre las AFP o las pensiones futuras. Estas reformas se refieren a la participación de afiliados en las decisiones de las AFP y a cambios en multifondos, estructura de comisiones, licitación de afiliados y comisiones de intermediación.

(3) Propuestas ausentes: dos reformas esenciales para mejorar las pensiones ahora y en el futuro están ausentes. Primero, no se expanden los beneficios del pilar solidario, que van a los que reciben las pensiones más bajas. Segundo, el Gobierno omite elevar las futuras edades de jubilación.

(4) Propuestas malas: un aumento de la tasa de cotización obligatoria desde el 10% actual a un 15% futuro, con los recursos administrados por una nueva agencia estatal. Un 2% iría a un sistema de reparto, para beneficiar a la clase media y a las mujeres. El otro 3% iría a cuentas personales, que también podría tener componentes redistributivos.

El 5% de cotización adicional implica un gran componente de impuesto al trabajo. Del 2% adicional que deberá aportar el trabajador, él no recibirá nada. El 3% adicional irá a cuentas personales, que, aunque no fueran con redistribución a terceros, estarían en un corralito estatal, impidiendo que los trabajadores lleven sus ahorros a una AFP. Además, este monopolio estatal incurrirá en costos de operación que se financiarán a través de comisiones a los trabajadores (que serían nulas, si el 5% adicional fuera a las AFP) o por subsidios del Estado. Además, siendo monopolio en el manejo del 5%, es muy improbable que las rentabilidades de los ahorros manejados por esta agencia sean iguales o superiores a las de las AFP.

Mi alumno David Rayman cuantificó los efectos negativos del 5% adicional sobre los mercados laborales en Chile. (Cuadro 8.6) Si el 5% va a un sistema de reparto, caen significativamente los sueldos líquidos, disminuyen el empleo formal y el empleo total, y la pérdida de empleos formales se traduce a mayor empleo

informal, mayor desempleo y una menor fuerza de trabajo. Si el 5% va a cuentas individuales de propiedad de los trabajadores, los efectos adversos serían mucho menores.

Cuadro 8.6

Efectos sobre los mercados laborales de un 5% de cotización adicional a un sistema de reparto en Chile (variaciones porcentuales)

Efectos en los sectores formales (con contratos):	
Costos laborales o sueldos brutos	+3,3%
Sueldos líquidos	-1,1%
Empleo formal	-1,8%
Efectos en los sectores formales (sin contratos):	
Sueldos	-0,6%
Empleo informal	+0,4%
Efectos agregados en los mercados laborales:	
Empleo total	-1,3%
Número de desempleados	+13,7%
Fuerza de trabajo	-0,3%

Fuente: Rayman (2017).

Pero la propuesta no solo implica mayor ineficiencia laboral y productiva. Además, es muy regresiva, por cuatro razones. Beneficia a la clase media con 20% de mayores pensiones, pero no a los pobres. El 2% adicional deberá ser pagado por todos los trabajadores, incluidos los más pobres. Un grupo significativo de trabajadores no calificados perderá su trabajo formal, recibiendo menores ingresos informales o quedando desempleados. Finalmente, la propuesta gubernamental aumenta el tope imponible mensual, lo que otorga mayores beneficios tributarios al ahorro previsional de personas de altos ingresos.

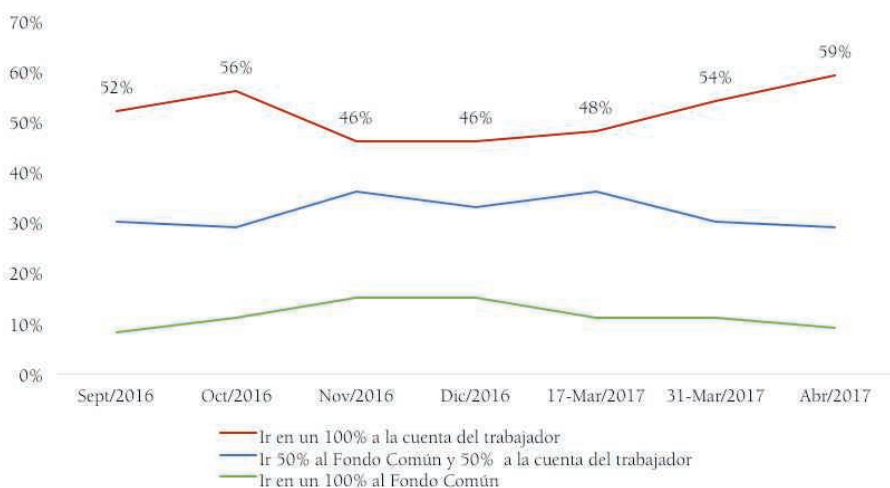
Concluyo que las propuestas del Gobierno para la reforma previsional son malas. Contradicen las siete recomendaciones de los expertos. Destruyen buenos empleos, son regresivas y amplían la burocracia estatal.

¿Qué opinan los chilenos?

Ante la pregunta sobre el destino del 5% adicional de cotización, una contundente mayoría de los chilenos responde que sus aportes deben ir a sus cuentas individuales. (Gráfico 8.6)

Gráfico 8.6

Lo que quieren los chilenos: ¿A dónde debería ir el 5% adicional de cotización obligatoria?



Fuente: CADEM.

Notas: la pregunta a los encuestados es: “¿Usted cree que los fondos propuestos por el gobierno para mejorar las pensiones, que provienen de un 5% extra de cotizaciones al trabajador y que pagará el empleador, deberían ir ...?” Las participaciones de las respuestas no suman 100%, porque una fracción de los encuestados (entre 3 y 10%), que es excluida del gráfico, no responde o no sabe.

¿Hay propuestas mejores para aumentar las pensiones en Chile?

Acogiendo la invitación de la presidenta Michelle Bachelet, la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC) convocó a una Comisión Asesora de Pensiones (CAP) para elaborar propuestas que mejoren sustancialmente las pensiones de los actuales y futuros jubilados (CPC, 2016b). La CAP, conformada por 11 personas de experiencias y posiciones políticas diversas, hizo un diagnóstico y elaboró 22 propuestas fundamentales (Cuadro 8.7).

Para mejorar las pensiones de todos en el largo plazo, las principales propuestas de la CAP incluyen: (1) aumentar gradualmente la tasa de cotización a cargo del

empleador en 5% y a cargo del trabajador (si él lo decide así) en 1%, y (2) aumentar a lo largo de 14 años la edad de jubilación hasta 67 años. Estas dos medidas incrementan las pensiones de las mujeres en 125% y las de los hombres en 77%. Para mejorar las pensiones de los más vulnerables en el corto plazo, las principales propuestas de la CAP incluyen: aumentar la Pensión Básica Solidaria en un 15% (aumenta pensiones) y la Pensión Máxima con Aporte Solidario en un 17% (extiende el apoyo a la clase media). Esto se complementa con una “pensión para la cuarta edad” y una bonificación para las mujeres por sus mayores expectativas de vida.

Sin duda: las propuestas de la Comisión Asesora de Pensiones superan ampliamente las malas propuestas del Gobierno.

Cuadro 8.7

**22 propuestas de la Comisión Asesora de Pensiones convocada por la CPC:
contenido, efectos sobre las pensiones e impacto fiscal**

Nº	Propuesta	Impacto en pensiones estimado	Impacto fiscal estimado
1.1	Aumentar la tasa de cotización obligatoria en 3 puntos porcentuales.	[+] Pensión aumenta en 30% en 40 años de vida laboral activa.	[-] Costo aproximado de US\$ 300 millones para el Estado como empleador por cada punto % de aumento en la tasa de contribución. [-] Menor recaudación tributaria por menor base imponible. [+] Ahorro por menor gasto en APS, porque sube pensión autofinanciada.
1.2	Nuevo mecanismo para promover el ahorro voluntario colectivo (2%+1%).	[+] Pensión aumenta en 30% en 40 años de vida laboral activa para quienes hagan este tipo de ahorro.	[-] Menor recaudación tributaria por menor base imponible. [-] Costo para el Estado como empleador. [+] Ahorro por menor gasto en APS porque sube pensión autofinanciada.
1.3	Aumentar la edad de jubilación.	[+] Mujeres 65 años: pensión aumenta en 48%. 67 años: pensión aumenta en 65%. Hombres 67 años: pensión aumenta en 17%.	[+] Ahorro de 0,05% del PIB en régimen por cambio de criterio de acceso al Pilar Solidario. [+] Ahorro por menor gasto en APS porque sube pensión autofinanciada y aumentan los ingresos tributarios por mayores impuestos a la renta.
1.4	Entidad permanente para revisión periódica de los parámetros del sistema previsional.	[+] Pensiones aumentarían producto de revisiones paramétricas para ajustarse a las nuevas condiciones.	[-] Costo operacional de nueva institucionalidad. No debería ser muy relevante.
1.5	Mayor flexibilidad en la regulación del ahorro voluntario.	[+] Pensiones aumentan por incremento en el ahorro voluntario.	[+] Ahorro por menor gasto en APS, porque sube pensión autofinanciada.

1.6	Incorporación gradual de los trabajadores independientes a honorarios al sistema previsional.	[+] Pensiones de los trabajadores independientes a honorarios aumentarían significativamente.	[-] Posible menor recaudación tributaria por rebaja de base imponible. [-] Eventual costo fiscal para el Estado como empleador, si producto de esta reforma se aumentan los sueldos del sector público. [+] Ahorro por menor gasto en APS porque sube pensión autofinanciada.
1.7	Mejor fiscalización del pago de cotizaciones previsionales.	[+] Pensiones aumentan si la institucionalidad resulta exitosa: recaudación de lo adeudado y menor incentivo a la evasión.	[-] Costo operacional de nueva institucionalidad. [+] Eventual mayor recaudación tributaria si reduce la informalidad.
1.8	Limitar los componentes no imposables de las remuneraciones.	[+] Pensiones crecen proporcionalmente al aumento en el monto cotizado.	[+] Mayor recaudación tributaria por aumento base imponible. [+] Ahorro por menor gasto en APS porque sube pensión autofinanciada. [-] Costo fiscal por parte de la cotización que es de cargo del empleador y eventual costo fiscal para el Estado como empleador si producto de esta reforma se aumentan los sueldos del sector público.
1.9	Reducir las lagunas previsionales durante periodos de cesantía.	[+] Pensiones aumentan por mayor ahorro por menores lagunas previsionales.	[-] Uso de recursos acumulados en Fondo de Cesantía Solidario. [+] Ahorro por menor gasto en APS por que sube pensión autofinanciada.
2.1	Aumentar la Pensión Básica Solidaria y la Pensión Máxima con Aporte Solidario.	[+] Pensiones aumentan para los beneficiarios del Pilar Solidario.	[-] Costo adicional de 0,15% del PIB, llegando el Sistema de Pensiones Solidarias a un costo total de 1% del PIB en régimen.

2.2	Eliminar desincentivos a la cotización en programas sociales.	[+] Pensiones aumentan por mayor ahorro previsional.	[+] Ahorro por menor gasto en APS porque sube pensión autofinanciada.
2.3	Igualar fórmula de cálculo de los APS de invalidez y vejez.	[+] Pensiones aumentan para los beneficiarios del APS de invalidez.	[-] Costo estimado de 0,0005% del PIB.
3.1	“Pensión de la cuarta edad” dentro del Pilar Solidario.	[+] Pensión aumenta por cálculo en base a expectativa de vida fija de 85 años. [+] Pensión garantizada a partir de los 85 años.	[-] Costo estimado de 0,4% del PIB. [+] Ahorro por menor gasto en APS, porque sube pensión autofinanciada. [+] Se posterga gasto en APS, pues beneficios se financian primero con saldo acumulado.
4.1	Bonificación para pensiones de vejez de la mujer.	[+] Pensiones aumentan para las mujeres beneficiarias del Pilar Solidario.	[-] Costo estimado de 0,02% del PIB.
5.1	Revisar el modelo de cobro de comisiones de las AFP.	[+] Impacto en pensiones en caso que la actual comisión sobre salario se transforma en mayor cotización.	Sin impacto fiscal directo.
5.2	Crear Comités de Vigilancia en cada AFP con miembros elegidos por los afiliados.	Sin impacto directo en pensiones.	Sin impacto fiscal directo.
5.3	Entregar información de manera más simple y educación previsional.	Sin impacto directo en pensiones.	Sin impacto fiscal relevante.
6.1	Mayor flexibilidad laboral.	[+] Pensiones aumentan por mayor participación laboral y por lo tanto, mayor ahorro previsional.	[+] Menor gasto en PBS y APS. [+] Mayor recaudación por aumento de empleo.
6.2	Mecanismo no discriminatorio y de mayor cobertura de sala cuna.	[+] Pensiones aumentan por mayor participación laboral y por lo tanto, mayor ahorro previsional.	[-] Costo para el Estado como empleador. [+] Menor gasto en PBS y APS.
6.3	Permitir que los adultos mayores que quieran trabajar no pierdan los beneficios sociales.	[+] Pensiones aumentan por mayor ahorro previsional.	[+] Ahorro por menor gasto en APS porque sube pensión autofinanciada. [+] Aumentan los ingresos tributarios por mayores impuestos a la renta.

6.4	Mejor articulación entre el mundo formativo y productivo en materia de capital humano.	Impacto indirecto en pensiones.	Sin impacto fiscal relevante.
6.5	Racionalización de programas públicos de capacitación e inserción laboral.	Impacto indirecto en pensiones.	Sin impacto fiscal relevante.

Fuente: CPC (2016b), tabla 11.

9. Drogas, delincuencia y terrorismo: amenazas pendientes

La principal pesadilla de los chilenos

¿Se ha vuelto Chile un país más violento? La percepción ciudadana apunta a que sí. La delincuencia aparece sostenidamente como la prioridad por resolver de parte de los gobiernos, según la encuesta CEP desde 2003. Lo que es peor, las personas están perdiendo la confianza en las instituciones del Estado para protegerla del avance de los criminales, como lo mostró la última Encuesta de Victimización de Fundación Paz Ciudadana el año pasado.

En este capítulo, el autor aborda distintos tipos de violencia, desde la criminalidad, que lo afecta de forma particular por la gran pérdida causada a su familia, hasta el auge del terrorismo en el sur del país y la expansión del narcotráfico.

A pesar de las promesas repetidas de los gobiernos de turno por combatir la delincuencia, lo cierto es que esta no ha logrado frenarse. Por el contrario, parece estar evolucionando hacia formas de criminalidad más violentas y sofisticadas. En su análisis, Schmidt-Hebbel apunta a un fracaso de la reforma procesal penal, medido en los bajos números de condenas respecto a las denuncias presentadas, y a una deficiente gestión del Estado. En este punto, el autor reitera la necesidad de que tanto la delincuencia “común” como el terrorismo que afecta las regiones de La Araucanía, Biobío y Los Ríos requieran no de medidas apuradas y “agendas cortas”, sino de “agendas largas y sistémicas”.

Se requiere de un conjunto de medidas que atiendan de manera simultánea diversas áreas: los problemas que crean un caldo de cultivo para la delincuencia (marginación, pobreza, violencia intrafamiliar), la necesidad de una mayor eficien-

cia en la acción policial y la investigación judicial, una reforma al código penal, y mejores programas de rehabilitación. El diagnóstico que entrega Schmidt-Hebbel no son desconocidos. Por el contrario, se han presentado, como consta en este capítulo desde hace ya casi seis años.

Eso demuestra que para implementar las medidas requeridas hacen falta recursos, pero, sobre todo, decisión política. Las “agendas largas” no suelen ser tan atractivas política ni electoralmente. Tampoco lo son medidas tan polémicas como la que propone el autor en este capítulo: legalizar parcialmente y en coordinación internacional las drogas.

Un flagelo relacionado con la delincuencia son los incendios que asolan buena parte de Chile, especialmente en el período estival. El autor culmina este capítulo con dos ensayos sobre “Chile en llamas”, identificando las causas de los incendios y planteando una agenda de cambios para hacer más efectiva la prevención y el combate de los incendios.

Delincuencia en Chile **(19 de junio 2012, El Mercurio)**

Dedicado a la memoria de mi amado hijo Diego Schmidt-Hebbel, quien dio su vida para salvar a una familia del asesinato colectivo.

América Latina y África tienen las mayores tasas de delincuencia entre las regiones del mundo. Chile aún tiene bajas tasas de homicidio, pero una altísima incidencia de robos y hurtos. La tasa de robos en Chile casi duplica la del resto de América Latina – y es ¡127 veces la de Japón! (Cuadro 9.1). En el 39% de los hogares chilenos algún miembro de la familia ha sido víctima de robo o intento de robo y un 54% de la población ha denunciado haber sido víctima de un delito en los últimos seis meses. No sorprende que un 80% de los chilenos sufrimos de niveles medios o altos de temor a la delincuencia. Peor aún, estas cifras del año 2011 son parte de una tendencia creciente de delitos y sus secuelas en los últimos 12 años (Gráfico 9.1).

En el mundo y en Chile se ha perdido la guerra contra las drogas hoy ilegales – así como EE. UU. perdió la guerra contra el tráfico y consumo del alcohol durante la prohibición (1920-33). Somos campeones mundiales en consumo de cocaína: un 8% de los jóvenes chilenos ha consumido alguna vez (Cuadro 9.2). Con la

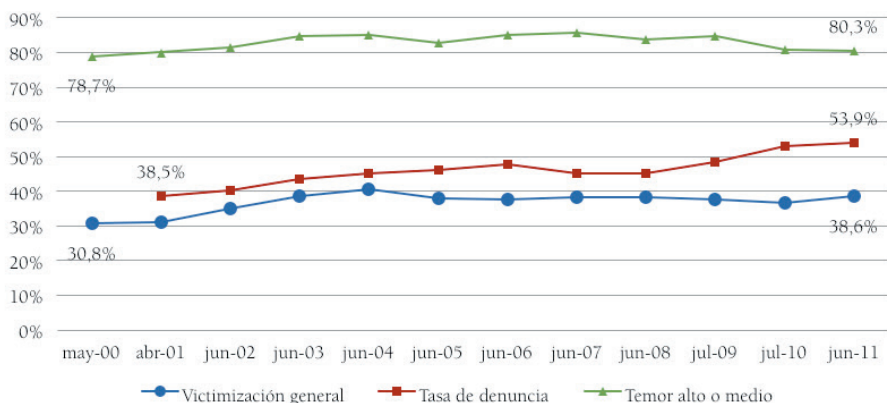
proliferación del narcotráfico, las detenciones por tráfico o consumo de drogas se han multiplicado.

¿Qué determina la delincuencia en el mundo y en Chile? La evidencia científica muestra que la delincuencia disminuye con el crecimiento, la prevención social, la persecución penal eficaz y la confianza social. En cambio, la delincuencia aumenta con las drogas ilegales, los hogares con mujeres jefas de hogar, el porcentaje de jóvenes, el desempleo, la concentración del ingreso y el tamaño de las ciudades.

Gráfico 9.1

Victimización y denuncias con tendencia al alza

Delincuencia en Chile, 2000-2011



Fuente: Paz Ciudadana – Adimark.

La delincuencia tiene costos directos: los costos impuestos a las víctimas (por pérdidas de vidas, salud, días laborales y propiedad), el gasto público (en prevención, investigación, persecución y penalización de la delincuencia) y el gasto privado en prevención (alarmas, guardias privados, rejas, primas de seguros). Libertad y Desarrollo estima que los costos directos de la delincuencia equivalen al 2,2% del PIB de Chile (LyD, 2011). Pero la delincuencia impone dos costos indirectos adicionales. Primero, están los daños terribles que infligen los criminales a sus víctimas, lacerando sus mentes y sus almas. Segundo, están los costos indirectos pagados por toda la población. La delincuencia destruye la confianza interpersonal y es un impuesto al trabajo, al ahorro, al emprendimiento y a la recreación fuera del hogar, reduciendo la calidad de vida y el crecimiento económico.

Frente al aumento de la delincuencia en las últimas décadas, Chile ha respondido reformando leyes e instituciones y destinando más recursos al combate de la delincuencia. Un hito importante fue la reforma del sistema procesal penal, con mejoras sustanciales en efectividad y transparencia. Las detenciones y condenas han aumentado en las últimas décadas con la delincuencia y con los mayores recursos destinados a su control, llevando a una explosión de la población carcelaria, con excesivo hacinamiento y una baja exposición a programas de rehabilitación. El Plan Cuadrante de Carabineros ha reducido algo la delincuencia. El Gobierno actual ha impulsado el inicio de la esencial Subsecretaría de Prevención del Delito y la promulgación de leyes de penas alternativas, registro de pedófilos y prófugos de la justicia. Están por promulgarse leyes de aumentos de penas al abigeato y al robo de autos. La implementación del sistema táctico de análisis delictual en Carabineros y del programa de desarticulación de mercados de venta de bienes robados por en la PDI son iniciativas promisorias.

¿Cuáles son los cinco grandes retos que aún enfrentamos? 1) Reformar el Código Penal para modernizar la tipificación de delitos y sus penas, tal que las penas más severas se asignen a delitos de mayor gravedad y existan penas alternativas (servicio comunitario, pagos) para delitos menores. 2) Mejorar los programas y el financiamiento de la prevención social y situacional, con monitoreo de poblaciones en riesgo delictual. 3) Lograr una mayor efectividad de policías y fiscalías en la investigación de delitos y persecución de delincuentes, incluyendo la persecución de delitos menores (robos y hurtos) que hoy se archivan. 4) Establecer mejores programas de rehabilitación y reinserción de condenados, particularmente para menores y primerizos. 5) Reconociendo la derrota local e internacional en la guerra contra las drogas, y considerando que la ilegalidad de las drogas contribuye al crimen en general, legalizar parcialmente, pero controlar estrictamente la producción y el consumo de algunas drogas, para proceder en el largo plazo al logro de acuerdos internacionales de despenalización y control de drogas.

Cuadro 9.1**Alta tasa de robos en el país**

Tasas de robo por 100.000 habitantes, en países y regiones seleccionadas, 2006-2009

País / región	Tasa de robo c/100.000 habitantes
México	607,5
Chile	456,2
Francia	180,6
Perú	169,6
Inglaterra y Gales	137,0
Estados Unidos	132,7
Italia	107,8
Canadá	95,7
Alemania	59,8
Nueva Zelanda	52,2
Noruega	36,7
Finlandia	30,7
Australia	17,8
Japón	3,6
LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE	294,8
EUROPA	124,7
ÁFRICA	42,5
ASIA	24,6

Fuente: UNODC.

Cuadro 9.2

Chile: campeón mundial de consumo de cocaína entre los jóvenes

Porcentaje de los jóvenes de 15-16 años que alguna vez han consumido cocaína y marihuana, países seleccionados, 2011.

País	Cocaína	Marihuana
Chile	8,2	25,9
Canadá	7,2	47,3
España	5,1	35,2
Francia	5,0	31,0
Argentina	4,1	10,9
Estados Unidos	3,7	33,4
Alemania	3,5	25,2
Países Bajos	3,0	28,0
Perú	2,6	3,1
Italia	2,5	17,0
Portugal	2,3	13,0
Brasil	1,9	7,7
Noruega	1,0	6,0
Finlandia	1,0	8,0
México	0,8	2,0
Australia	0,8	9,3
Nueva Zelanda	0,1	37,3
Japón	-	0,3

Fuente: UNODC.

El mundo debería legalizar las drogas

(16 de diciembre 2014, El Mercurio)

Este fue el título del debate en inglés organizado por la Red de Alta Dirección de la Universidad del Desarrollo en Santiago hace un mes, y que se transmitió mundialmente por la BBC hace pocos días. El formato de estos debates británicos consiste en una discusión en vivo entre dos participantes a favor de la legalización de las drogas en el mundo (en este caso, el ex Presidente Ricardo Lagos y yo) y dos

participantes contrarios. El presidente Lagos aporta hace muchos años a la discusión mundial sobre este tema, como destacado miembro de la Comisión Global de las Políticas de Drogas. Como Coordinador General del Grupo Res Publica Chile, me tocó desarrollar, con Eugenio Guzmán, las propuestas para reformar las políticas de drogas en Chile y el mundo.

Quiero partir por lo obvio: la adicción a las drogas y el excesivo consumo de vino, cocaína, tabaco o marihuana son terribles. La adicción a las drogas lleva a masivas pérdidas de salud, productividad laboral y calidad de vida. La adicción a las drogas destruye a los individuos, a sus familias y, eventualmente, a sociedades enteras (como a China durante las guerras del opio).

¿Por qué, entonces, debería ir el mundo hacia una legalización gradual y parcial de las drogas actualmente ilegales?

Porque la situación de ilegalidad actual de drogas en el mundo no ha evitado la proliferación del consumo de drogas ilegales. Además, el mundo no solo gasta recursos crecientes en la “guerra mundial contra las drogas”, sino que sufre de la explosiva delincuencia derivada de su ilegalidad.

El mundo ha perdido terminal, definitiva e inevitablemente la guerra contra las drogas hoy ilegales. Así como EE. UU. perdió definitivamente la guerra contra la prohibición del alcohol, reconocimiento que llevó al presidente Franklin D. Roosevelt a enmendar la constitución en 1933. Este acto permitió nuevamente la producción y el consumo de cerveza, vino y whisky, después de 13 años de ilegalidad del comercio de toda bebida alcohólica, a la sombra de la cual surgieron las mafias y su delincuencia masiva.

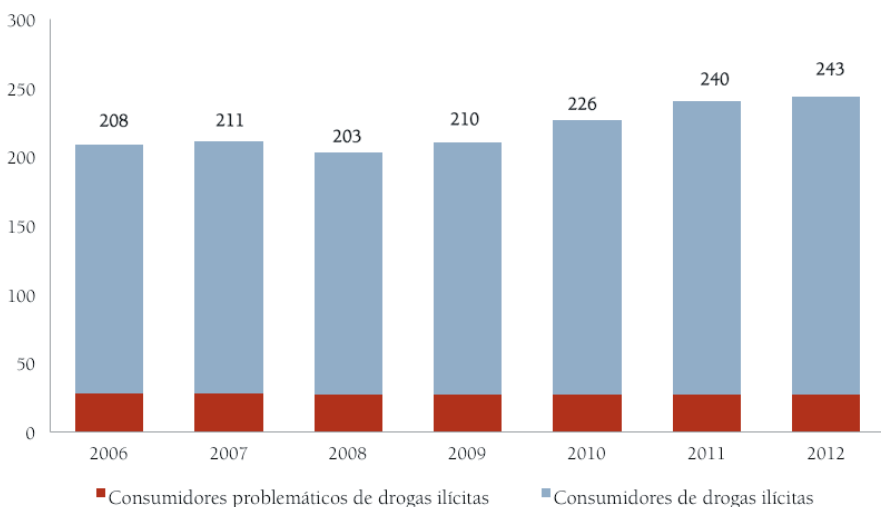
¿Por qué el mundo debe ir hacia la legalización de las drogas? Por siete razones. Primero, porque desde los años 1960 se gastan recursos fiscales crecientes en perseguir la producción, el comercio y el consumo de drogas, lo que constituye un masivo malgasto público, de ineficiencia creciente.

Segundo, el mercado de drogas blandas y duras se ha multiplicado en las últimas décadas. Se estima que los consumidores de drogas ilegales son 150 millones de personas del mundo. Un 5% de la población mundial adulta usa drogas ilegales. (Gráfico 9.2) El comercio ilegal de drogas se estima en US\$ 150.000 millones anuales en México, EE. UU. y Canadá. Por otra parte, los precios promedios de heroína, cocaína y marihuana han caído por lo menos 80% durante las dos últimas décadas en EE. UU. – la oferta ha crecido aún más que la demanda, lo que refleja la ineffectividad de la represión gubernamental.

Gráfico 9.2

El creciente consumo de drogas en el mundo

Consumidores de drogas ilícitas en el mundo (en millones de personas), 2006-2012



Fuente: UNODC (2014).

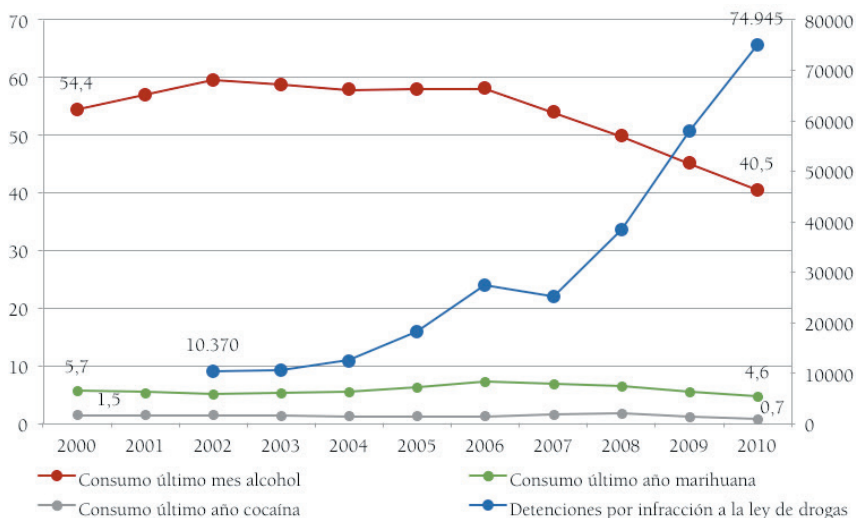
Nota: se muestran los valores centrales de las estimaciones de UNODC.

Tercero, la ilegalidad ha llevado a un incremento masivo de la delincuencia en todo el mundo. Como muestra investigación reciente (Loayza y Schmidt-Hebbel, 2014), en los países con fuerte actividad ilegal de drogas, la tasa de homicidios es 20% más alta que en otros países. Más aún, las bandas de drogas comienzan delinquir al traficar y luego se diversifican hacia otros delitos, como robos, asaltos, secuestros y sicariatos. En Chile, casi todos los delincuentes extranjeros encarcelados, cuya pena fue remitida por extrañamiento en 2011-12, habían sido condenados por tráfico de drogas. (Gráfico 9.3) Más de la mitad de la población carcelaria de EE. UU. ha sido condenada por drogas.

Cuarto, ha aumentado muchísimo la adicción en el mundo y en Chile. Aquí tenemos el terrible récord mundial en el consumo juvenil de cocaína, crack, y pasta base. En el 2010, la tasa de prevalencia de estas drogas en la vida es de 8% en los jóvenes chilenos, dos veces la tasa en EE. UU. Y, en los 10 años previos, el número de personas detenidas por actividades de drogas aumentó de 10.000 a 85.000 en Chile.

Gráfico 9.3**Elevado consumo de alcohol y drogas ilegales y explosivo número de detenciones por drogas**

Consumo de alcohol y drogas (en porcentaje de la población),
y detenciones por drogas en Chile, 2000-2010



Fuente: SENDA y Subsecretaría de Prevención del Delito.

Quinto, cada día se desarrolla y vende una nueva droga sintética en el mundo. De acuerdo con las Naciones Unidas, 348 nuevas sustancias sicodélicas se detectaron el año pasado.

Sexto, la ilegalidad de las drogas induce la corrupción de policías, jueces y gobiernos por las bandas de drogas. Ello es más intenso en muchos países en desarrollo, donde la droga ilegal está destruyendo sus instituciones y amenazando su involución hacia estados fallidos. Incluso en Chile estamos sufriendo la creciente corrupción por los señores de la droga.

Séptimo, el mundo ha legalizado drogas muy dañinas (el alcohol y el tabaco) mientras mantiene como ilegales a otras menos dañinas. La evidencia médica reciente clasifica a todas las drogas de acuerdo con su daño. Estudios de Nutt et al. (2007), Nutt et al. (2010) y van Amsterdam et al. (2010) clasifican a las dos únicas drogas que son actualmente legales – el alcohol y el tabaco – y a las 18 drogas actualmente ilegales según su daño individual y social. Esta evidencia médica clasifica al alcohol como la cuarta peor droga y al tabaco como la sexta peor droga, entre las

20 drogas más importantes del mundo. Las restantes 18 drogas, que son ilegales, se clasifican entre las muy dañinas (como heroína y cocaína) y las menos dañinas (como LSD, esteroides y éxtasis). La conclusión pareciera ser obvia: si quisiéramos reprimir consistentemente el consumo de drogas dañinas, ¿deberíamos criminalizar y perseguir la producción, el comercio y el consumo de alcohol y tabaco de inmediato! Deberíamos reiniciar la era de prohibición del alcohol de EE. UU., generalizándola a nivel global, y agregando a los cigarrillos y habanos. Y ciertamente deberíamos quemar las viñas de Bordeaux, Napa y Colchagua, y los campos de cultivo del tabaco, apresando y persiguiendo a todos los comerciantes de cerveza, vinos, destilados y cigarrillos del mundo.

Pues bien, esta última no parece ser una gran idea. Descartándola, solo queda una opción.

El mundo requiere urgentemente de un acuerdo negociado a nivel internacional para legalizar gradual y parcialmente la mayoría de las drogas, condicional a la adopción de políticas efectivas de prevención del consumo y de rehabilitación de adictos.

Ello requiere de una estrategia global (ningún país puede ir solo en esto), basada en los siguientes componentes:

(1) Negociación y acuerdo de una estrategia de legalización global de drogas actualmente ilegales, firmado por una masa crítica importante de países.

(2) Adopción de un proceso de legalización secuencial de drogas, manteniendo en la prohibición a ciertas drogas o derivados muy dañinos (como el crack y la pasta base, derivados de la cocaína), al igual como se ha hecho con el alcohol (se prohíbe la producción de alcoholes de muy alta graduación)

(3) Establecimiento de las condiciones regulatorias médicas, sanitarias, tributarias y comerciales bajo las cuales se debe conducir la producción, el comercio interno e internacional, y las ventas al consumidor de drogas autorizadas.

(4) Adopción de programas nacionales masivos de educación y prevención del consumo de drogas, de limitación de acceso de los jóvenes (por ej., hasta los 21 años) al consumo de drogas, de rehabilitación de drogadictos, y de colocación de impuestos específicos al consumo de drogas legalizadas.

¿Cuáles serían los resultados de lo anterior? Sólo me referiré a dos consecuencias, que son claves.

Primero, sabemos con certeza casi plena que la delincuencia en el mundo y en

Chile caería muy significativamente con la legalización de muchas drogas, porque se les acabaría el negocio a las bandas de narcotraficantes.

Segundo, no sabemos con certeza lo que sucedería con los precios y el consumo de drogas después de su legalización parcial. Hay dos escenarios posibles. Si la legalización no se complementa con programas de educación, prevención y rehabilitación, el consumo aumentaría. Pero si los programas de prevención y rehabilitación son efectivos, y se colocan impuestos específicos adecuados, los precios pueden subir y el consumo y las adicciones pueden disminuir, tal como se ha logrado con los precios y el consumo de tabaco en muchos países desarrollados.

En resumen: El mundo tiene que legalizar las drogas.

Chile en llamas I *(2 de febrero 2016, El Mercurio)*

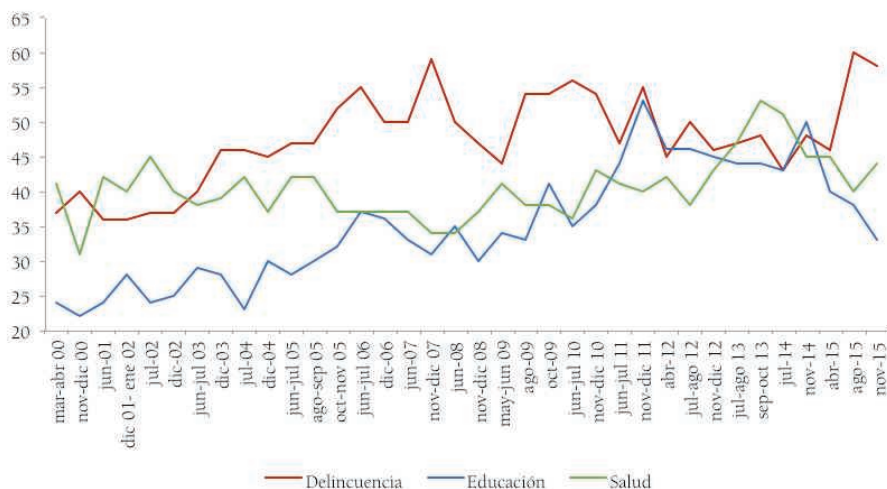
Chile está ardiendo por diferentes costados. Bosques, campos y poblaciones están ardiendo, a causa de actos criminales, negligencia de turistas y sequías prolongadas. La delincuencia se ha apoderado del país. Chile es un Estado Fallido en varias regiones del sur, tomadas por un terrorismo con connotación indígena.

Delincuencia nacional

Las encuestas confirman que la delincuencia es el mayor problema que enfrentamos en Chile. Un 40% de los chilenos indicaba en el 2000 que la delincuencia era el peor problema para ellos; hoy lo es para la mayoría de la población. (Gráfico 9.4) Esto no representa una mera “sensación” de inseguridad, sino que se basa en datos duros de denuncias de las cuatro formas más masivas de crímenes que todos sufrimos. En promedio, las denuncias de los tres tipos de robos (con violencia, fuerza o por sorpresa) y los hurtos se han duplicado entre los años 2000 y 2015. (Gráfico 9.5) Pero las denuncias son solo la punta del iceberg del crimen en Chile: 60% de los delitos no se denuncian (ENUSC, 2014), porque la mayoría de las víctimas ha perdido la esperanza de que la denuncia sirva de algo.

Gráfico 9.4**¿Cuál es la mayor pesadilla de todos los chilenos? ¡La delincuencia!**

¿Cuáles son los tres problemas a los que debería dar el mayor esfuerzo en solucionar el Gobierno?

**Fuente:** CEP.

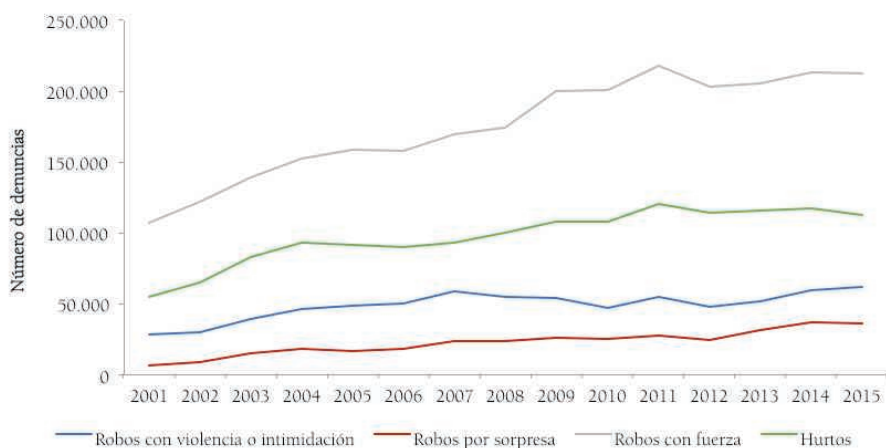
La creciente delincuencia refleja un gran fracaso de las instituciones de prevención y persecución del delito en Chile. Mientras se multiplican los recursos fiscales destinados a policías, Ministerio Público, sistema judicial y penal, la tasa de condenas por denuncias de delitos va disminuyendo en el tiempo. Medido de esta forma, la reforma procesal penal de 2001 ha sido un estrepitoso y carísimo fracaso.

Revertir este fracaso requiere de una “agenda larga y sistémica” de reformas legales y administrativas, basadas en la mejor experiencia internacional y en propuestas integrales, como las del Grupo Res Publica Chile (2013). La agenda corta en discusión hoy podría aportar algunos cambios legales que van en la dirección correcta, incluyendo el control preventivo de identidad, votado favorablemente por la Comisión de Constitución del Senado.

Gráfico 9.5

Explosión nacional de la delincuencia

Las cuatro formas más masivas de la delincuencia en Chile, 2001-2015



Fuente: Subsecretaría de Prevención del Delito, Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

Nota: los datos para el año 2015 son estimativos a partir de los disponibles hasta septiembre de 2015, que luego se extrapolan anualmente a partir del comportamiento en 2014.

Terrorismo con connotación indígena en el sur

El terrorismo ejercido por una pequeña minoría mapuche se ha apoderado de las regiones 8ª, 9ª. y 14ª. Comparado con el 2014, en el año 2015 se ha mantenido el número de 270 actos terroristas cometidos en las tres regiones, pero ha aumentado su intensidad y coordinación. Según datos de la Multigremial de la Araucanía (MGA), se han quemado 41 bosques, 27 viviendas y 19 camiones en el 2015. Se han incinerado docenas de bienes de inversión, incluyendo maquinarias, vehículos, galpones, lecherías y siembras. Se quemó una caseta de Carabineros, un transporte escolar y una sede vecinal. En lo que va de este año, los ataques incendiarios se han multiplicado. Así, las querellas de la Subsecretaría del Interior se han casi triplicado en las tres regiones, desde nueve incendios en enero de 2015 a 24 incendios en el pasado mes de enero de 2016. Carabineros, gendarmes, parceleros, agricultores y pobladores son víctimas de la violencia física y la destrucción de bienes, muchas veces ejercidas cobarde y anónimamente.

También en este caso se requiere de una “agenda larga y sistémica”, que rompa el círculo vicioso entre actos terroristas de unos pocos, el fracaso del Estado y la pobreza de muchos mapuches. Desde la misma 9ª. Región han surgido las mejores

propuestas para transformar el círculo vicioso en uno virtuoso. Desde el Encuentro Nacional Mapuche, Corparaucanía, MGA y Fundación Aitú se han presentado planes de desarrollo y proyectos de ley, basados en el reconocimiento de la multiculturalidad (con un Ministerio de Asuntos Indígenas, la protección de la lengua y preservación de la cultura, y la representación política); la compra y entrega de tierras a comunidades pacíficas, apoyando el desarrollo de las tierras entregadas; la inversión pública en educación, salud e infraestructura; y el rechazo de toda violencia. Los presidentes Michelle Bachelet y Sebastián Piñera recibieron cariñosamente a las correspondientes delegaciones en los años 2009 y 2013, para luego archivar sus propuestas.

Conclusión

La violencia física y los daños materiales sufridos por las víctimas de la delincuencia nacional y el terrorismo del sur son enormes. La inseguridad sufrida por todo Chile en sus hogares, lugares de trabajo y espacios públicos tiene secuelas permanentes sobre la calidad de vida. En este mes de vacaciones, muchos chilenos no pueden dejar sus hogares por temor a que sean desvalijados. Y los que toman vacaciones fuera de sus hogares, conviven con el permanente temor al robo. Todos los moradores – los pobres proporcionalmente más – deben invertir muchos recursos para proteger sus hogares con rejas, sistemas de seguridad y cuidadores.

Se ha estimado que solo el costo directo de la delincuencia (en gasto privado y público) equivale a 2,4% del PIB en 2010 (Olavarría, 2015). Sin embargo, hay costos indirectos muy superiores que pagamos los chilenos por el crimen y la violencia, porque estos reducen el ahorro y la inversión, inhiben la educación y la innovación, y derivan en menor productividad, crecimiento e ingresos de todos.

Pongamos nuestros mejores esfuerzos en romper el círculo vicioso entre delincuencia y terrorismo, ineffectividad de las instituciones, pobreza de muchos chilenos y falta de voluntad política por apagar las llamas de un Chile que arde.

Chile en llamas II (2 de marzo 2017, *El Mercurio*)

En el texto anterior me dediqué al análisis sobre la delincuencia nacional y el terrorismo ejercido por una pequeña minoría en algunas regiones del sur, que quema

personas, iglesias, camiones y campos. En esta columna me refiero a los incendios forestales, que se extendieron como pólvora por el centro-sur de Chile.

¿Fueron los peores incendios de la historia reciente de Chile?

Sí, y por lejos: en superficie afectada y en destrucción de vidas, patrimonio e ingresos. Mientras que en las cinco temporadas anteriores fueron afectadas por incendios 76.000 hectáreas en promedio, hasta el 18 de marzo han sido 608.000 has – ¡un aumento de 700%! (Gráfico 9.6)

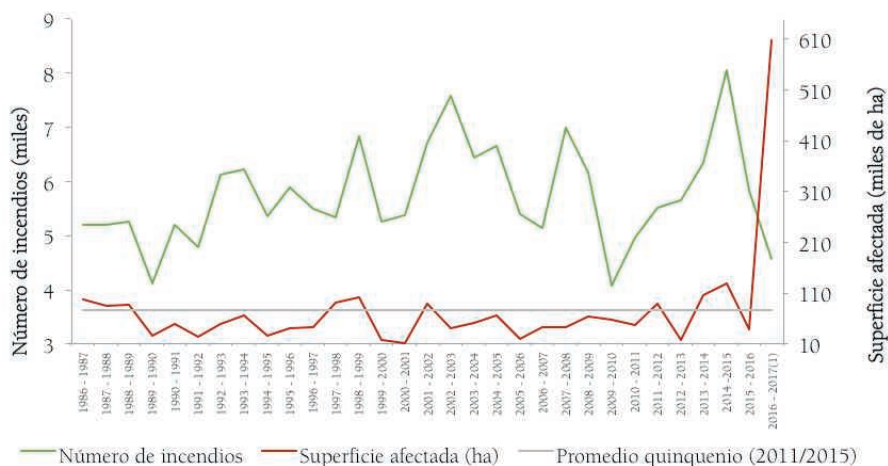
Once personas han perdido su vida en estos incendios: brigadistas, bomberos, uniformados y campesinos. Son los héroes que han dado sus vidas por salvar a otros seres humanos o sus propios animales y propiedades.

Los incendios no fueron solo forestales. Se quemaron sembradíos, viñas, matorrales, humedales, pueblos y barrios enteros, viviendas aisladas, animales, talleres, aserraderos y tendidos eléctricos. Las pérdidas económicas, sociales y ambientales causadas por los incendios son enormes, pero contamos solo con una cuantificación gubernamental parcial.

Gráfico 9.6

2016-2017: Los peores incendios forestales de la historia reciente

Número de incendios y superficie afectada, 1986-1987 – 2016-2017



Fuente: CONAF.

Notas: cada temporada se extiende entre el 1 de julio de cada año y el 30 de junio del año siguiente. (1) Datos al 18 de marzo de 2017.

Para la estimación de los costos económicos, se debe diferenciar entre pérdidas patrimoniales (stock de capital quemado), pérdidas de ingreso anual (derivadas de las anteriores) y gastos de emergencia y de subsidios del Estado. Una estimación incompleta de las pérdidas patrimoniales por capital quemado se eleva a US\$ 546 millones – ciertamente es la cota inferior de lo perdido. (Cuadro 9.3) No hay estimaciones de pérdidas de ingresos para el año 2017, más allá de una estimación de las mermas en turismo (US\$ 40 millones). La única cifra más confiable es el gasto público en emergencia y subsidios, que se eleva a US\$ 357 millones.

Hasta comienzos de febrero el Gobierno contabilizó 7.300 damnificados, en su gran mayoría personas de bajos ingresos. Se quemó el 8% del patrimonio forestal plantado, incluyendo predios de empresas forestales y de medianos y pequeños propietarios, destruyéndose el sustento de vida de miles de campesinos y pobladores del secano costero.

Los daños ambientales de los incendios tampoco tienen precedente histórico reciente, siendo estos locales (pérdidas de bosques, campos y poblados), regionales (empobrecimiento de suelos y erosión) y globales (emisión de CO₂ y reducción de su captura futura).

Cuadro 9.3

Las enormes pérdidas causadas por los incendios de 2017

Estimación parcial del costo de los incendios forestales de 2017 y del gasto público relacionado

A. Pérdidas patrimoniales (US\$ millones)	
Sector silvoagropecuario	400
Viviendas familiares	146
Total	546
B. Pérdidas de ingresos anuales 2017 (US\$ millones)	
Pérdidas sector turismo	40
Pérdidas de otros sectores	Sin datos
C. Gasto público por los incendios (US\$ millones)	
Combate de incendios	143
Ayuda a sectores productivos	60
Reconstrucción de viviendas	146
Reconstrucción de escuelas y postas	8
Gasto público total	357

Fuentes: CONAE, Ministerio de Hacienda y CORMA.

Nota: estimaciones del autor basadas en la incompleta información pública disponible.

¿Qué causó los incendios y qué los intensificó?

La extensión de estos incendios causó enorme alarma en la población y dio origen a variadas hipótesis sobre sus orígenes. Entre las teorías más idiotas sobre las causas se ha mencionado que: (i) los pinos y eucaliptos serían especies auto combustibles, (ii) las empresas forestales quemarían sus bosques para cobrar seguros (cuyos valores son insignificantes), y (iii) los pirómanos de Chile sufrieron un contagio colectivo en su condición criminal.

Como ha ocurrido históricamente, las causas por intervención humana – criminalidad y negligencia – fueron probablemente las más importantes de estos incendios forestales. Sin embargo, considerando la magnitud, los múltiples focos y la simultaneidad de los incendios de esta temporada, se puede presumir fundadamente que la acción criminal coordinada fue la causa principal del infierno estival que vivió Chile este año. Por cierto, las consecuencias de esta acción fueron multiplicadas por los efectos de la prolongada sequía y las temperaturas récord imperantes en la zona central de Chile.

¿Cómo cumplieron el Estado y el Gobierno?

Hubo aciertos y fallas del Estado y del Gobierno en el control de los incendios. Las acciones de algunas autoridades regionales y muchas comunales fueron adecuadas. Hubo evacuación de la población en peligro, como en Santa Olga. El programa de gastos de emergencia, reconstrucción y bonos del Gobierno va en la dirección correcta.

Pero el Estado y el Gobierno también mostraron enormes fallas en prevenir y manejar la calamidad. Entre las fallas del Estado están:

- (1) las debilidades institucionales de CONAF y ONEMI (el gobierno de Sebastián Piñera presentó proyectos de ley al Congreso para su modernización, archivados por la entonces oposición, hoy gobierno);
- (2) las leyes y regulaciones ineficaces para prevenir y combatir incendios forestales en predios pequeños y en poblados cercanos a zonas rurales;
- (3) la incapacidad de la justicia para prevenir, investigar y condenar la delincuencia pirómana y terrorista; y
- (4) la ausencia de un diagnóstico y una política de prevención y mitigación de los efectos del cambio climático global en Chile.

El Gobierno falló en múltiples dimensiones en su reacción a los incendios, reflejando desidia, sesgo político, lentitud e ineptitud en el manejo del desastre. El

ministro del Interior no interrumpió sus vacaciones por los incendios. El director de CONAF puso trabas a la operación del avión Supertanker. El Gobierno entero celebró y agradeció la ayuda enviada por el presidente ruso, Vladimir Putin, pero minimizó la ayuda financiada por donantes chilenos. La presidenta visitó una vez la zona de incendios, reuniéndose solo con alcaldes de la Nueva Mayoría. El Gobierno y algunos fiscales mostraron un mayor celo en inhibir el derecho a opinión sobre posibles causas de los incendios que identificar a los causantes e investigar a los detenidos en flagrancia. El Intendente de la Araucanía premió al grupo responsable de la mayor quema de camiones desde el inicio del terrorismo, ofreciendo un diálogo incondicional. La respuesta general del Gobierno al desastre fue lenta, como lo ejemplifica la tardía pero esencial declaración del estado de excepción en algunas regiones afectadas. En resumen, la presidenta Bachelet reprobó en el manejo de este desastre, así como lo hizo en su mal manejo del terremoto y tsunami del 2010.

¿Qué debemos hacer para enfrentar mejor futuras catástrofes?

Hay muchas lecciones que se derivan de las múltiples fallas de Estado y del Gobierno en la prevención y el manejo de los incendios de 2017 y las catástrofes previas. Menciono algunas propuestas, incluyendo buenas ideas planteadas por terceros (el Consejo de Política Forestal, el senador Hernán Larraín y el ex presidente Piñera).

Primero, Chile necesita mejores instituciones: modernizar la ONEMI, transformar a CONAF en un Servicio Nacional Forestal, adecuar la ley de bosque nativo para fomentar su preservación y extensión, adoptar una Subsecretaría Forestal en el Ministerio de Agricultura, fortalecer el Cuerpo de Bomberos, modernizar las leyes de incendios, contar con el apoyo inmediato de las FF.AA. en emergencias (con mayor aplicación de estados de excepción) y transformar la Defensa Civil en un Cuerpo Nacional de Voluntarios. Segundo, las instituciones reformadas requieren de políticas de prevención y manejo de catástrofes muy bien diseñadas e implementadas, con una coordinación afinada, dirigida por el Ministerio del Interior. Solo así enfrentaremos mejor los futuros incendios y catástrofes que seguirán asolando a Chile.

10. Volver a crecer y retomar la senda al desarrollo integral

Se aproximan tiempos mejores, pero superar el pesado legado que deja el gobierno saliente será un enorme reto para la nueva administración.

El gobierno entrante llega con la promesa de volver a “tiempos mejores”. La promesa incluye a fortalecer las bases del crecimiento económico y a reencauzar a Chile hacia el desarrollo integral. En este capítulo, el autor analiza el difícil escenario que hereda la nueva administración.

La expectativa de un cambio de gobierno, sumada a una mejora en las perspectivas del precio del cobre, contribuye a reactivar los planes de inversión y la economía en este año. Sin embargo, el repunte se da tras cuatro años en que la economía entró en un período que Schmidt-Hebbel describe como de “enfriamiento polar”. Eso se refleja en la baja tasa de crecimiento promedio para el período 2014-2017, de apenas 1,9%. Más grave aún, el crecimiento potencial, es decir la capacidad de expansión de la economía, ha sido seriamente comprometido, cayendo de 4,7% en 2013 a 2,6% en 2017. “La retroexcavadora (famosa figura invocada por el gobierno anterior) destruye empleos de calidad, inhibe el ahorro y la inversión, impide avanzar hacia una educación de mayor calidad y reduce la productividad”, sentencia el autor, en uno de sus análisis.

El gobierno de Sebastián Piñera, especialmente su equipo económico, acaban de recibir un país en el que la inversión se contrajo cuatro años seguidos, incluyendo el gasto público en infraestructura. Al mismo tiempo, heredaron un sector público inflado, y con sus arcas mermadas y sus futuros ingresos ya comprometidos en medidas de cuestionable impacto, como la gratuidad universal universitaria.

En este último capítulo, Schmidt-Hebbel propone rescatar los aspectos posi-

tivos de las reformas implementadas, corregir los perjudiciales, y avanzar en una dirección que garantice el regreso al camino virtuoso descrito en páginas anteriores. La tarea no es solo en lo económico. El nuevo gobierno debe recuperar la confianza de la ciudadanía, mientras sortea con destrezas los bloqueos a los que se verá expuesto en un fragmentado Congreso. Para ello es clave, señala el autor, no descuidar lo social. De ahí que recuerda que las principales preocupaciones de la ciudadanía son la delincuencia, la salud y la calidad de la educación.

¿Es posible que el país viva tiempos mejores? La confianza con que el sector privado ha dado la bienvenida a la nueva administración, con el anuncio de inversiones y contrataciones en el sector privado, ayuda a alimentar el optimismo. Pero los riesgos para este nuevo escenario son numerosos y el daño por reparar, profundo. La clave será lograr amplios acuerdos en torno a buenas políticas para un Chile mejor.

“La tarea número uno es crecer, todo lo demás es música” (12 de septiembre 2017, *El Mercurio*)

Crecer o no crecer: la disyuntiva en el corazón del debate público

Esta columna está titulada con la frase del expresidente Ricardo Lagos, que representa una contundente crítica al gobierno de la presidenta Michelle Bachelet. Se merece esta crítica, porque ella ha demostrado un sistemático desprecio por el crecimiento económico a lo largo de su gestión. Este menosprecio culminó hace pocos días, cuando la presidenta se deshizo de su gabinete económico. Los tres economistas renunciados habían defendido la aprobación del proyecto minero Dominga (previamente aprobado en su evaluación ambiental y ciudadana), frente al rechazo del proyecto por el Comité de Ministros, por instrucciones de la presidenta.

La presidenta despidió a sus tres colaboradores expresando un lugar común, que en este contexto resultó tan maniqueo como ofensivo: “No concibo un desarrollo a espaldas de las personas, donde solo importan los números” (Bachelet, 31 de agosto de 2017). Pocos días antes, la presidenta ya había hecho gala de su desprecio por los números (y las personas), cuando afirmó, respecto del estudio hecho por Hacienda, del impacto negativo de su proyecto de reforma previsional sobre el empleo: “Desconozco esos estudios, cuán serios son” (Bachelet, 17 de agosto de 2017). En este caso su desprecio fue particularmente gravoso, porque se trata de la pérdida estimada de entre 2.200 y 394.000 empleos asalariados formales, que se

traducirá en mayor informalidad, más desempleo y menores ingresos, para miles de personas y familias, en caso de aprobarse su pésimo proyecto de ley de reforma previsional.

Un vigoroso crecimiento económico es condición necesaria para lograr un desarrollo integral. Sin crecimiento, no hay reducción de la pobreza ni inclusión social, no hay igualdad de oportunidades ni felicidad de las personas. Por supuesto, el crecimiento no es condición suficiente para un desarrollo integral. Debe ser acompañado por políticas públicas bien diseñadas e implementadas por un Estado eficiente y musculoso, que complemente y no compita con la iniciativa privada, que corrija y no reemplace el buen funcionamiento de los mercados, y que contribuya a una igualdad de oportunidades para todos los chilenos.

Enfriamiento polar del crecimiento de Chile

El año 2017 cerrará con un crecimiento del PIB en torno al 1,4%, con lo cual el crecimiento promedio bajo este gobierno (2014-17) alcanzará solo un 1,8% anual, mientras que el mundo crecía casi al doble, al 3,3% anual. Este resultado desastroso contrasta con nuestras tres décadas previas, en que crecíamos bastante más que el mundo, y mucho más que las economías desarrolladas, cerrando sistemáticamente la brecha de ingresos que nos distancia de los países desarrollados.

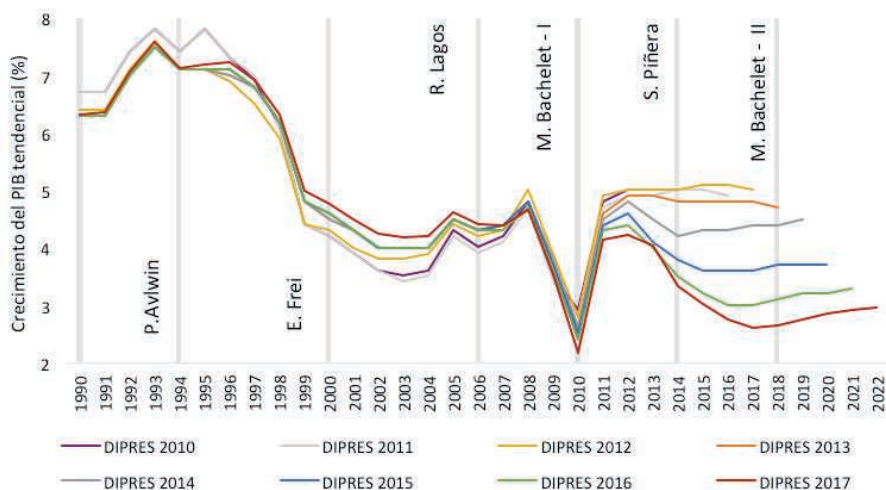
El enfriamiento polar del crecimiento chileno está asociado al colapso de la inversión, a la caída sistemática de la productividad y a la pérdida de empleos de calidad en el sector privado. Al mismo tiempo, el gobierno de Bachelet contrata a destajo a nuevos funcionarios públicos en empleos de dudosa productividad, les paga sueldos un 50% superior a lo que reciben los empleados privados, y evalúa con calificación máxima al 100% de los funcionarios públicos.

Ha sido lento reconocer el deterioro de las condiciones para el progreso de Chile. Desde el 2013, y año tras año, el Comité Consultivo de Hacienda corrige hacia abajo sus estimaciones de crecimiento del PIB tendencial. Por ejemplo, en 2013 su estimación del crecimiento tendencial para 2017 fue de 4,8%; pero en 2017 su estimación es de apenas 2,6% para el mismo año (Gráfico 10.1).

Gráfico 10.1

Sistemáticas correcciones a la baja de las proyecciones del crecimiento tendencial de Chile

Estimaciones del crecimiento del PIB Tendencial por el Comité Consultivo del PIB Tendencial del Ministerio de Hacienda, 2010-2017 (%)



Fuente: Dirección de Presupuestos de Chile (DIPRES).

¿Qué explica el enfriamiento polar?

Según el Gobierno, el menor crecimiento se debe fundamentalmente a factores externos, en particular la caída del precio del cobre. Sin embargo, los datos objetivos dicen otra cosa. El precio del cobre disminuyó 27% en 2014-2017 respecto de 2010-2013. Pero el precio del petróleo (el más importante producto de importación) ha caído un 38% en el mismo período. Así, los términos de intercambio (el precio relativo de exportaciones a importaciones) han disminuido solo en 7%. El crecimiento económico mundial ha sido algo menor bajo Bachelet que bajo Piñera. Pero las condiciones financieras internacionales han sido similares. En resumen, mientras las condiciones mundiales que enfrentaba Chile en 2010-2013 eran excelentes, en 2014-2017 fueron muy buenas (Cuadro 10.1.).

Si hubiesen continuado las condiciones internacionales de 2010-2013, y sin Bachelet, se puede estimar que Chile seguiría creciendo en 2014-2017 al 4,0% que crecimos el 2013. Alternativamente, con las condiciones internacionales efectivas del 2014-2017, el crecimiento podría haber disminuido hasta un 3,3% (Gráfico

10.2). El resto – por ejemplo, la diferencia en 2017 entre el 3,3% anterior y el crecimiento efectivo de 1,4% – podría atribuirse a las malas reformas del gobierno de Bachelet. Algunas pocas han sido buenas: la agenda de energía del exministro Máximo Pacheco y la agenda pro emprendimiento del exministro Felipe Céspedes. Pero debido a la predominancia de las malas políticas y reformas, nuestro PIB efectivo alcanzará en 2017 un nivel estimado en un 6% por debajo de lo que podríamos haber alcanzado sin la mala gestión de Bachelet.

Cuadro 10.1

Chile enfrentó similares condiciones internacionales en los gobiernos de Piñera y Bachelet

Variables internacionales clave para Chile, 2010-2013 y 2014-2017

	Promedio 2010-2013	Promedio 2014-2017
Precio del cobre (US\$/lb)	3,59	2.60
Términos de intercambio (Índice, base 100=2008)	119,31	110,52
Precio del petróleo (promedio, US\$/bbl)	98,03	61,20
Crecimiento del PIB Mundial (PPP)	4,1%	3,4%
Crecimiento del PIB de Socios Comerciales	4,2%	3,2%
Tasa de interés Libor US\$, 180 días	0,5%	0,9%
Resumen de Condiciones Internacionales	Excelentes	Muy buenas

Fuentes: Banco Central de Chile, Banco Mundial, FMI y estimaciones del autor para 2017.

Gráfico 10.2

Crecimiento efectivo y contrafactual en los gobiernos de Piñera y Bachelet

Tasa de crecimiento del PIB efectivo y sus contrafactuales, 2010-2017 (%)



Fuente: crecimiento efectivo: Banco Central; crecimientos contrafactuales: estimaciones del autor.

¿Cómo volver a crecer?

A la luz del estancamiento económico de Chile, se ha elaborado una docena de propuestas para retomar un crecimiento económico vigoroso. Las propuestas son de distintas instituciones e iniciativas internacionales y nacionales. Entre ellas destacan las propuestas que forman parte de las bases programáticas del expresidente y actual candidato presidencial Sebastián Piñera, cuya primera prioridad es volver a crecer.

Hay un denominador común que une las propuestas de distintas instituciones y personas: su énfasis en algunos o en todos los tres grandes ámbitos de iniciativas pro crecimiento. (Cuadro 10.2)

Primero, corregir las reformas “emblemáticas” del gobierno, en sus aspectos que dañan el ahorro, la inversión, el empleo de calidad, la educación de calidad, el emprendimiento y la iniciativa privada. Esto significa corregir profundamente los proyectos de ley y las reformas aprobadas en materia tributaria, laboral, educacional y previsional – las malas reformas que dos de cada tres chilenos rechazan.

Segundo, hacer reformas profundas en áreas cuyo deterioro se arrastra por décadas, pero que se ha acelerado bajo el gobierno actual: la delincuencia y la inseguridad; el terrorismo del sur; la burocratización y judicialización de la aprobación de los proyectos de inversión; la ineficiencia, corrupción, hipertrofia y excesiva centralización del Estado; y la coexistencia de programas inefectivos de transferencias públicas con la falta de acceso de la población vulnerable a servicios de calidad del Estado.

Tercero, implementar un número muy elevado de reformas sectoriales de muy variada índole, eliminando lomos de toro estatales y corrigiendo externalidades negativas del sector privado, promoviendo una mejor institucionalidad pública y privada.

Reimpulsar el crecimiento con buenas reformas será la primera tarea del gobierno que asumirá el 11 de marzo de 2018.

Cuadro 10.2

Propuestas para un mayor crecimiento en Chile

Autores	Título y Fecha	Contenido
Chile Vamos (2017)	Bases del Programa de Gobierno de Sebastian Piñera, mayo 2017	Propuestas en 5 prioridades, incluyendo recuperar el crecimiento
Agosin et al. (2017)	Propuestas para más y mejor crecimiento de largo plazo, agosto 2017	Siete grandes reformas para recuperar el crecimiento en Chile
OECD (2017)	Apuesta por el crecimiento 2017, marzo 2017	Recomendaciones en cinco áreas para reforzar el crecimiento económico
CPC (2016b)	Informe de la Comisión Asesora de Pensiones de la CPC, diciembre 2016	22 reformas del sistema previsional de Chile
OECD (2016a)	Estudio de la OCDE sobre la Política Regulatoria en Chile, noviembre 2016	Propuestas para mejorar la institucionalidad y las prácticas regulatorias en Chile
Cheyre et al. (2016)	Una visión común y cuatro propuestas para impulsar el desarrollo productivo de Chile, julio 2016	Cuatro propuestas para fortalecer las políticas de desarrollo productivo

CPC (2016a)	En Chile sí podemos. Iniciativas para mejorar juntos la productividad de Chile, abril 2016	109 propuestas para mejorar la productividad
CNP (2016)	Revisión de las agendas de productividad, marzo 2016	21 propuestas para aumentar la productividad
Ministerio de Hacienda (2016)	22 medidas para impulsar la productividad, marzo 2016	22 medidas enfocadas en financiamiento, exportación de servicios y simplificación de trámites

Fuente: páginas web de las instituciones y personas correspondientes.

Bachelet II: malas reformas y Estado ineficaz *(7 de noviembre 2017, El Mercurio)*

Todo gobierno realiza reformas buenas y malas. Bajo Bachelet II hubo algunas reformas buenas (financiamiento de partidos, regulación financiera, gobernanza de empresas, sistema electoral proporcional) y muchas reformas muy malas: las llamadas “emblemáticas”. Además, el Estado creció en tamaño y en mala gestión. En lo que sigue, me centraré en las reformas emblemáticas y la expansión del Estado, que deberán ser corregidas por el nuevo gobierno que asumirá en cuatro meses más.

1. Reforma Tributaria

Las reformas tributarias de Alberto Arenas (en 2014) y Rodrigo Valdés (en 2015) distorsionan la asignación del capital (con tasas de impuestos que varían entre 0% y 44,45%) y desintegran los impuestos pagados por empresas y personas. Son complejas y costosas en cumplimiento y administración. Son inequitativas entre personas de iguales ingresos y entre personas de ingresos distintos. Son costosas en eficiencia: desincentivan el ahorro, la inversión, el emprendimiento y el crecimiento.

Sin cambiar necesariamente la actual recaudación tributaria, la tarea futura será corregir la estructura tributaria legada por este gobierno, a fin de simplificar el sistema tributario y mejorar su eficiencia y equidad.

2. Reforma Laboral

La reforma laboral de Valdés y Alejandra Krauss (en 2016) fortalece a los sindicatos en forma extrema. Prohíbe el reemplazo interno y externo de los trabajadores

en huelga – sólo cinco de 28 países OCDE lo hacen así. Esta reforma aumentará significativamente los costos laborales en los sectores sindicalizados, acelerando y profundizando la pérdida de empleos que conllevará la automatización y robotización. En un reciente estudio, Cox (2017) estima los efectos negativos de la reforma laboral sobre los salarios, el empleo y la distribución del ingreso en Chile (Cuadro 10.3).

El próximo gobierno enfrentará una tarea titánica para flexibilizar los mercados laborales en Chile, a fin de que enfrentemos mejor la revolución industrial 4.0, cuidando el empleo de calidad.

Cuadro 10.3
Efectos negativos de la reforma laboral de Bachelet sobre los mercados del trabajo y la distribución del ingreso en Chile

Cambios de sueldos en sectores sindicalizados	Aumentan en 20%
Cambios de sueldos en sectores no sindicalizados	Disminuyen entre 0,6% y 2,5%
Cambio en composición del empleo	Disminución del empleo en sectores sindicalizados y aumento del empleo en sectores no sindicalizados e informales
Cambio en tasa de desempleo nacional	Aumenta de 7,1% a 9,5%
Cambio en distribución del ingreso	Empeora porque disminuye el empleo y aumentan los salarios de los trabajadores sindicalizados (más ricos), aumenta el empleo y disminuyen los salarios de los trabajadores no sindicalizados e informales (más pobres) y aumentan los desempleados

Fuente: Cox (2017).

3. Reformas de la educación

Las reformas de la educación primaria-secundaria de Nicolás Eyzaguirre (en 2015) terminaron con el emprendimiento privado, el copago por los padres y la selección de alumnos en la educación particular subvencionada. Esto destruyó las bases de este pilar central de la educación de jóvenes vulnerables y de clase media, llevando a que 120 de estos colegios optaran por ser particulares pagados, mientras que en los colegios sobrevivientes disminuye la calidad de la educación. Las refor-

mas de la educación universitaria (algunas en debate parlamentario) perjudican severamente la autonomía, la investigación, el financiamiento y la institucionalidad de las universidades.

También aquí hay una tarea gigantesca: diseñar e implementar reformas focalizadas en la calidad de la educación, la libre elección por parte de padres y educandos, y el emprendimiento y la autonomía de la oferta educacional no estatal.

4. Reforma previsional

El proyecto de reforma previsional de Valdés y Krauss (en 2017), actualmente debatido en el parlamento, introduce un nuevo sistema de pensiones de reparto combinado con capitalización parcial (pero sin libertad de elección de fondos ni de administrador, por los afiliados), todo ello administrado por una nueva agencia estatal de pensiones. Se financiaría con un 5% de cotización adicional. Los costos en eficiencia de este sistema, en comparación con una extensión del actual sistema de ahorro previsional obligatorio en cuentas individuales, con libertad de elección por los afiliados, son elevados: aumenta el costo laboral y se destruye empleo en los sectores formales, aumenta la informalidad y el desempleo, y disminuye el ahorro, la inversión y el PIB. Además, este proyecto de ley del Gobierno es intensamente regresivo: la cotización adicional de 5% es pagada por todos los trabajadores formales, incluyendo todos los más pobres. Pero los beneficiarios del reparto son personas de clase media. Como broche de oro, los beneficiarios de ingresos altos reciben una extensión de 50% de su Aporte Previsional Voluntario exento de impuesto a la renta.

¿Cuáles son las alternativas para mejorar las pensiones, la eficiencia económica y la distribución del ingreso? Son las propuestas – con matices distintos – de la Comisión Asesora de Pensiones de la CPC y del programa presidencial de Sebastián Piñera.

5. Un Estado creciente e ineficaz

Bajo Bachelet II, el Estado ha crecido vorazmente y la eficiencia de los servicios públicos ha caído notoriamente. Hoy es un Estado clientelista, cooptado por conocidos partidos y centrales sindicales. Está poblado por funcionarios públicos que militan en o adhieren a los partidos de la coalición gobernante. El Gobierno ha contratado a 133.000 empleados públicos adicionales entre 2014 y 2017, mientras que el sector privado entero ha contratado solo a 6.000 trabajadores dependientes en el

mismo período. Mientras un 40% de los programas públicos es mal evaluado por el propio Gobierno, los empleados públicos ganan un 50% más que los empleados en el sector privado. La guinda de la torta es un récord nunca previamente alcanzado: ¡el 100% de los empleados públicos fue evaluado con calificación máxima en 2017!

El gasto público ha crecido a una tasa anual de 5,3% promedio en 2014-2017, triplicando el crecimiento anual promedio del PIB, de 1,8%. Los escándalos de administración deficiente se han multiplicado en empresas y servicios públicos. Al mismo tiempo han crecido las empresas públicas existentes y se han creado nuevas empresas y agencias públicas.

El sector público requiere de una reforma radical. Las 30 propuestas de la Comisión CEP que se presentarán esta semana van en dicha dirección.

“¿La Tarea No. 1 es la igualdad – el resto es música?”

Aunque no fue emitida literalmente (parafraseo lo dicho por Ricardo Lagos sobre el crecimiento, en la vereda ideológica opuesta a la de Bachelet), esta frase resume Bachelet II. La ideología que subyace a las reformas emblemáticas es su foco central en la igualdad. Pues bien, ¿son redistributivas estas reformas?

Ciertamente: muchas reformas de Bachelet redistribuyen ingresos desde los pobres a los grupos de ingresos medios y altos; desde los trabajadores no sindicalizados (más pobres) a los sindicalizados (más ricos); desde los emprendedores a los rentistas de renta fija; y desde el capital a los empleados de altos ingresos. Puede estimarse que un empleado de alto ingreso imponible mensual (por ejemplo, \$ 9.000.000, cercano al sueldo de ministro, senador o ejecutivo de empresa pública), se beneficia con \$630.000 mensuales adicionales (un aumento de 7% de su sueldo previo), gracias a las reformas tributaria, laboral y previsional. (Cuadro 10.4.) En cambio, los trabajadores de ingresos bajos y no sindicalizados pierden ingresos con estas reformas.

En resumen

Las reformas emblemáticas y la gestión del Estado bajo Bachelet II han dañado la eficiencia económica y han sido regresivas. La tarea No. 1 del siguiente gobierno no será pasar la retroexcavadora a estas reformas. Más bien, se deberán mantener sus aspectos favorables y corregir sus falencias, así como mejorar la administración del Estado, para encaminar a Chile hacia un desarrollo sostenido e integral.

Cuadro 10.4
Efectos regresivos de tres reformas emblemáticas de Bachelet sobre la distribución del ingreso

Ganancias estimadas en ingreso mensual de un empleado en empresa sindicalizada, con ingreso imponible mensual de \$9.000.000		
Reforma	Efectos	Ganancia mensual
Tributaria	Reduce tramo más alto de impuesto a la renta de las personas de 40% a 35%	\$ 100.000
Laboral	Obtiene décima parte (2%) del aumento promedio de sueldos de trabajadores sindicalizados (20%)	\$ 180.000
Proyecto de reforma pre-visional	Eleva tope para APV en 50%	\$ 350.000
	Ganancia mensual total	\$ 630.000
Pérdidas en ingreso mensual de trabajadores de ingresos bajos		
Laboral	Disminución de salarios en sectores no sindicalizados y pérdida de ingresos por mayor desempleo	Pérdida de ingreso mensual
Proyecto de reforma pre-visional	Trabajadores de ingresos bajos en sectores formales sufren disminuciones en sueldo líquido y empleo por 2% de cotización a sistema estatal de reparto, sin obtener ningún beneficio pre-visional. Además disminuyen sueldos informales y aumenta el desempleo.	Pérdida de ingreso mensual

Fuente: elaboración propia, basada en información pública y en el estudio citado de Cox (2017).

El irresponsable legado fiscal de Bachelet II
(21 de noviembre 2017, El Mercurio)

El programa de Bachelet II (2014-2017) prometió mucho en materia de consolidación e institucionalidad de la política fiscal chilena. Pero Bachelet II no solo

incumplió dichas promesas, sino que hizo lo contrario de lo prometido, dejando un irresponsable legado fiscal al futuro gobierno que asumirá en marzo de 2018.

¿Una reforma tributaria pro ahorro y equidad?

Las reformas tributarias de 2014-15, además de pretender recaudar más y reducir la evasión y la elusión tributaria, tuvieron como objetivos explícitos incentivar el ahorro y mejorar la equidad tributaria. Pues bien, en realidad las reformas tributarias de Alberto Arenas y Rodrigo Valdés desincentivan el ahorro nacional y la inversión. Además, son regresivas porque benefician a los empleados de altos y muy altos ingresos. Bachelet II deja como legado un sistema tributario más ineficiente (que castiga el crecimiento económico) y más regresivo.

¿Un fortalecimiento de la institucionalidad fiscal?

En su programa de gobierno, Bachelet II prometió enviar un proyecto de ley para fortalecer la institucionalidad fiscal a través de la creación de un Consejo Fiscal Independiente. Nunca cumplió con esta promesa.

A eso se agrega que el ministro Arenas violó la institucionalidad fiscal, al intentar echar de su cargo al presidente del Comité Financiero de los Fondos Soberanos de Chile. Al rechazar la Contraloría el decreto correspondiente, Arenas simplemente modificó el reglamento de los miembros de dicho Comité, dejando al arbitrio del ministro de turno los nombramientos y las renunciaciones de dichos miembros. Con ese cambio, logró echar al mencionado presidente.

¿Una reducción del déficit estructural?

Uno de los compromisos gubernamentales de la reforma tributaria aprobada en 2014 fue que el equivalente a 0,5% del PIB, por mayor recaudación, sería utilizado para reducir el déficit fiscal cíclicamente ajustado (DFCA), de 0,5% a 0,0% del PIB. Este compromiso fiscal se incumplió gravemente. Bachelet elevó el DFCA durante todo su gobierno, llegando a un DFCA de 1,7% del PIB para el presente año y legando un DFCA de 1,5% del PIB, para el año 2018, al futuro gobierno.

¿Una política fiscal sustentable?

Bajo Bachelet II el gasto fiscal real crece en promedio a un 5,5% anual, mientras que el enfriamiento polar del crecimiento chileno está reflejado en el muy magro 1,8% anual de crecimiento del PIB. Vale decir, el gasto público crece a una tasa que

es 3 veces la tasa a la cual se expande la economía. A excepción de Bachelet I, no se observan estas peligrosas asimetrías entre crecimiento fiscal y económico durante los gobiernos precedentes.

De la mano de elevados niveles de gasto, vinieron los altos niveles de déficits fiscales efectivos durante este gobierno. Bachelet II es el único gobierno desde 1990 que consigna un nivel promedio de balance fiscal deficitario, y bastante elevado, equivalente a 2,2% del PIB. Este “logro” es particularmente escandaloso, considerando que Bachelet implementó la reforma tributaria más recaudadora de las últimas tres décadas, que pretendía (pero no ha logrado) recaudar más impuestos por el equivalente a 3,03% del PIB.

Pues bien, la consecuencia de significativos déficits públicos es un aumento de la deuda pública bruta de la Nación, a una velocidad insostenible. Así, la deuda fiscal bruta aumentó desde 13% del PIB en el 2013 a 24% del PIB en el 2017. Como resultado de esta senda insostenible, no sorprende la reducción en la calificación de la deuda pública chilena realizada por las calificadoras internacionales de deuda soberana durante este año. Esta recalificación eleva el costo al cual se pueden endeudar el fisco y el sector privado en los mercados internacionales de capitales, afectando negativamente la inversión del país.

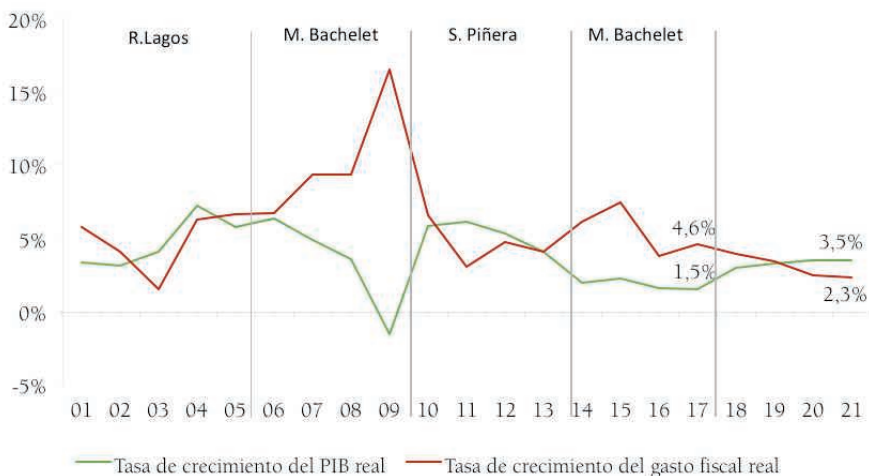
¿Un legado fiscal responsable?

Bachelet deja un pesado legado fiscal al próximo gobierno. Las proyecciones oficiales del ministro Nicolás Eyzaguirre (DIPRES, 2017), en las cuales se basan las proyecciones 2014-2021 de los dos gráficos adjuntos (10.3 y 10.4), dejan al próximo gobierno la tarea de retomar una senda sostenible para la política fiscal. Así, el aumento del gasto es de 4,6% para este 2017, que es un año de pobrísimo crecimiento de apenas 1,5%. El proyecto de Ley de Presupuesto 2018, y las proyecciones que lo acompañan dejan al futuro gobierno la tarea de reducción gradual del crecimiento del gasto hasta un 2,3% en el 2021, al mismo tiempo que dejan al futuro gobierno el desafío de reencauzar el crecimiento hasta llegar a un 3,5% en el 2021.

Gráfico 10.3

El gasto fiscal crece tres veces más de lo que crece el PIB bajo Bachelet II

Crecimiento del gasto fiscal y del PIB, 2001-2021 (%)



Fuente: DIPRES.

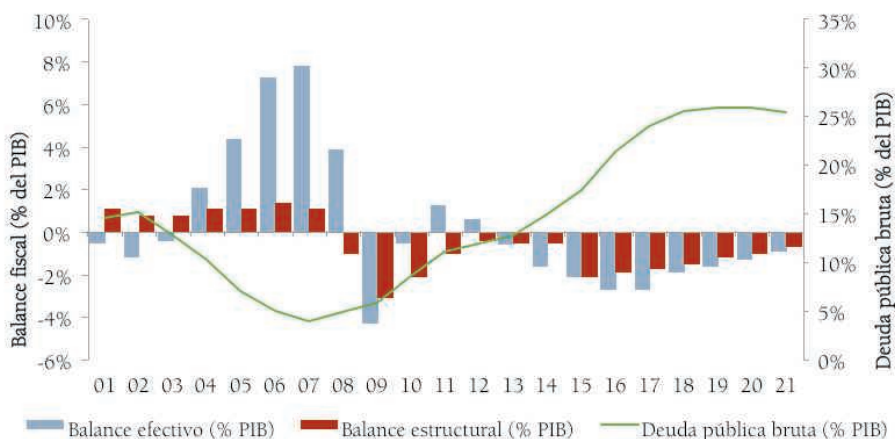
Nota: para los años 2019-2021 se usaron los gastos fiscales reales compatibles con la meta de convergencia del Proyecto de Ley del Presupuesto Público 2018.

Más aún, las anteriores proyecciones oficiales de este gobierno se han construido sobre supuestos muy optimistas para la recaudación tributaria futura, que con alta probabilidad será menor a lo proyectado oficialmente. Con ello, las holguras fiscales (es decir, los excedentes de recursos fiscales que deja un gobierno a su sucesor, para financiar al menos parte de su programa) que legará Bachelet no son levemente positivas, como señalan las proyecciones oficiales. Según las proyecciones fiscales corregidas por Rodrigo Cerda, de Clapes UC, las holguras fiscales que dejará este gobierno son cero para el año 2018 y negativas para 2019-20. Vale decir, debido a los compromisos incurridos por este gobierno para los futuros niveles de gasto fiscal, el gobierno deja a su sucesor la tarea de encontrar fuentes de financiamiento para los compromisos asumidos por Bachelet. Esta irresponsabilidad fiscal no tiene precedente en la práctica de la política fiscal ejercida por todos los gobiernos que tuvo Chile entre los años 1973 y 2014.

Gráfico 10.4

Aumentos insostenibles de déficits y de deuda pública bajo Bachelet II

Gasto fiscal y deuda pública bruta, 1990-2021



Fuentes: DIPRES y BBVA.

Nota: 1) En el 2015 se implementó una nueva metodología para el cálculo del balance cíclicamente ajustado. De seguir con la metodología anterior, en el 2015 el balance estructural hubiera sido 0,5%, mientras que en el 2016 sería de -1,1%. 2) La proyección de la deuda pública para los años 2017-2021 corresponden a estimaciones de BBVA Research en base al Proyecto de Ley del Presupuesto Público 2018.

¿Vendrán tiempos mejores?

Probablemente. Pero se materializarán bajo condiciones fiscales muy duras, debido a la pesada herencia fiscal que deja el segundo gobierno de Bachelet.

Vendrán tiempos mejores

(29 de diciembre 2017, *El Mercurio*)

Este fin de año coincidió con la contundente victoria que logró Sebastián Piñera en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales. Además del mandato electoral, el presidente Piñera contará con una importante mayoría relativa (pero no absoluta) de su coalición política en el Congreso a partir de marzo de 2018.

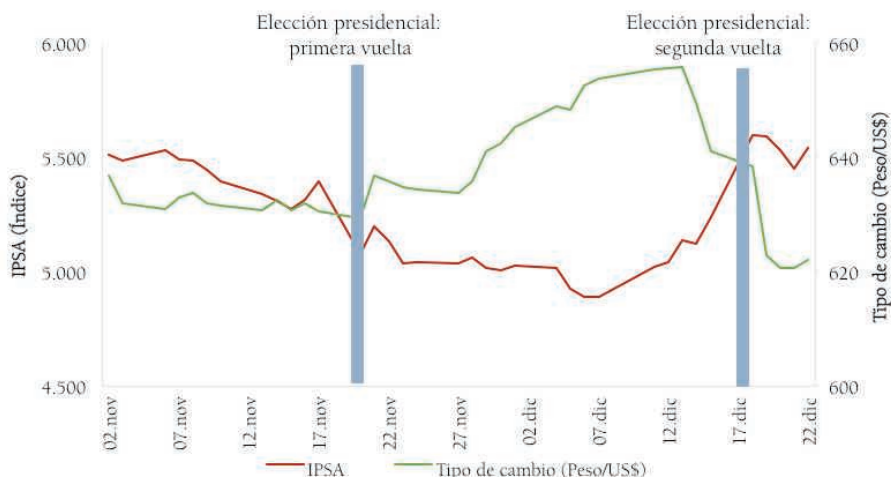
¿Afectan los resultados electorales sorpresivos a los mercados? Sin duda que sí. Después de los resultados de la primera vuelta presidencial (inesperadamente negativos para Piñera), el peso chileno se depreció y los precios de las acciones

chilenas cayeron. En cambio, después de los resultados de la segunda vuelta (inesperadamente positivos para Piñera), sucedió lo contrario. (Gráfico 10.5) Además, despejada la incertidumbre electoral, en la semana del 18 de diciembre se anunciaron o cerraron en Chile compras de empresas y paquetes accionarios por un valor cercano a US\$ 10.000 millones.

Gráfico 10.5

Los resultados electorales de Chile tuvieron efectos significativos en los mercados

Índice de Precios Selectivos de Acciones (IPSA) y tipo de cambio bilateral (US\$/CHP), 2 noviembre - 22 diciembre 2017



Fuentes: Banco Central de Chile y Yahoo Finance.

El pesado legado de Bachelet II que deberá asumir Piñera II

El segundo gobierno de Bachelet deja un pesado legado político, económico y social. Con un diagnóstico distorsionado por un foco ideológico centrado en la igualdad de ingresos, Bachelet II se empecina – y lo hará hasta el 10 de marzo de 2018 – en pasar su retroexcavadora de reformas emblemáticas mal diseñadas y peor implementadas. Sus reformas tributaria, laboral-sindical, educacional y las que eventualmente aún vienen (previsional y constitucional) dañan la convivencia nacional y responden solo a los grupos de interés que constituyen la base de su apoyo político: los sindicatos más poderosos agrupados en la CUT, los funcionarios públicos organizados y los militantes de su moribunda coalición política.

En lo económico, la retroexcavadora destruye empleos de calidad, inhibe el ahorro y la inversión, impide avanzar hacia una educación de mayor calidad y reduce la productividad. De este modo, el sistemático debilitamiento de la acumulación, utilización y productividad de los factores de producción ha llevado a un enfriamiento polar de la economía chilena, reflejado en una tasa de crecimiento anémica de 1,8% promedio en 2014-17 y culminando con un paupérrimo 1,4% en el presente año.

Lo que sí ha crecido a tasas elevadas, en estos cuatro años, es el gasto fiscal, el empleo público, las empresas públicas, las agencias públicas y las universidades estatales. Así, Bachelet II – violando sus propias promesas electorales – deja un pesado legado fiscal, reflejado en altos déficits públicos, una senda insostenible de aumento de la deuda pública y una consiguiente reducción en la calificación crediticia de la deuda soberana de Chile.

En lo social, Bachelet II hereda al país crecientes niveles de delincuencia, inseguridad ciudadana y terrorismo en el sur; una salud pública de pobre cobertura y calidad; una educación pública deficiente; y servicios del Estado de pésimo desempeño (SENAME, SENAMA, SERVEL, Registro Civil, Correos, etc.). No sorprende que la delincuencia, la salud y la educación están entre las principales preocupaciones de los chilenos.

Piñera II deberá hacerse cargo del pesado legado que deja Bachelet II. Su programa está orientado a encaminar Chile a un desarrollo integral, focalizándose en crecimiento económico, derrota de la pobreza y mayor igualdad de oportunidades. Ello requiere implementar políticas potentes que compatibilicen el fortalecimiento de la economía de mercado con programas sociales bien diseñados, que emparejen la cancha y resuelvan los problemas más apremiantes de los sectores más vulnerables y de la clase media chilena.

Un ejemplo de lo anterior es la reforma previsional propuesta por Piñera, que combina mayores ahorros obligatorios, financiados por los empleadores, con un mayor gasto público (financiado por impuestos generales) en pensiones de los grupos vulnerables y de la clase media. Esta propuesta contrasta con la mala propuesta previsional del actual gobierno (actualmente debatida en el Congreso), que propone un sistema parcial de reparto hacia las clases medias, sin beneficiar a los más pobres, financiado por los trabajadores y administrado por una nueva caja pública de pensiones.

Tres escenarios para el futuro gobierno y la economía chilena

¿Cuál es el probable escenario externo que enfrentará el nuevo gobierno en 2018-19, en comparación con el que enfrentó Bachelet II en 2014-2017? Será similarmente favorable: un precio del cobre más alto (pero similar al del 2014), un precio del petróleo similar, una economía mundial que crece algo más fuerte (como lo hizo en 2014), pero con tasas internacionales de interés más elevadas (Cuadro 10.5).

Cuadro 10.5

Chile enfrenta muy buenas condiciones internacionales en 2014-2019

Principales variables internacionales para la economía chilena, 2014-19

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Precio del cobre (US\$/lb)	3,1	2,5	2,2	2,7	3,0	3,0
Precio del petróleo Brent (US\$/b)	98,9	52,4	44,0	51,4	51,4	51,9
Variación términos intercambio de Chile (%)	-1,4	-4,5	1,9	11,0	3,5	-2,9
Crecimiento del PIB Mundial (%)	3,6	3,4	3,2	3,6	3,7	3,7
Tasa libor nominal en US\$ a 180 días (%)	0,3	0,5	1,0	1,4	2,1	3,0
Rendimiento de los bonos soberanos de Chile a 10 años (%)	4,7	4,5	4,4	4,2	4,5	4,7

Fuentes: cifras históricas (2014-16) y proyecciones del autor (2017-19) basadas en FMI (IMF, 2017), Banco Central de Chile (BCCh, 2017a) y estadísticas de la OCDE.

Considerando estas benignas condiciones internacionales, cabe anticipar tres escenarios para el futuro gobierno y el crecimiento de Chile. Bajo un escenario pesimista, Piñera no podrá corregir las distorsiones de las malas reformas de Bachelet ni será capaz de obtener el apoyo legislativo necesario para sus principales reformas. En este caso, el crecimiento del PIB aumentará solo modestamente, empujado por las favorables condiciones externas y el abandono de las malas reformas de Bachelet. El crecimiento del PIB aumentaría gradualmente desde 1,4% en 2017 hasta alcanzar un magro 2,5% en 2022 (Gráfico 10.6).

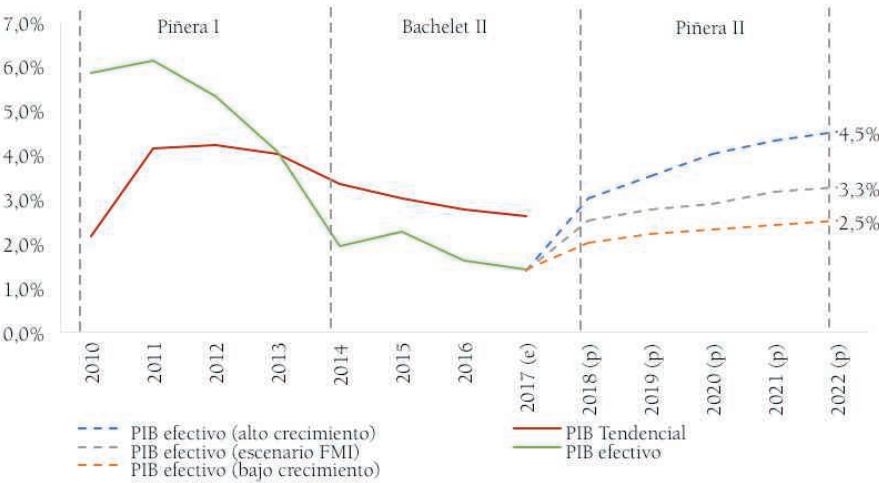
Bajo el segundo escenario (que es el intermedio, y que corresponde a la proyec-

ción del FMI previa a las elecciones), una parte de las reformas que requiere Chile son implementadas por el futuro gobierno, lográndose un crecimiento de 3,3% en 2022.

En el tercer escenario, la nueva administración Piñera logra diseñar, aprobar por el Congreso e implementar un programa eficaz de reformas pro eficiencia y equidad. Ello mejoraría los incentivos para ahorrar, invertir, trabajar e innovar en Chile, lo que elevaría el crecimiento, reduciría la pobreza y mejoraría la distribución del ingreso en Chile. Bajo este escenario, los aumentos en inversión, empleo productivo y productividad llevarían al país a una senda de crecimiento superior, alcanzando una tasa de expansión del PIB del 4,5% en 2022.

Vendrán tiempos mejores: ¡Manos a la obra!

Gráfico 10.6
Vendrán tiempos mejores para Chile
Crecimiento del PIB, 2010-2022 (%)



Fuentes: Banco Central de Chile (BCCh, 2017a), DIPRES de Chile, FMI (IMF, 2017) y proyecciones 2018-22 del autor para escenarios de alto y bajo crecimiento.

Bibliografía

273

- Acemoglu, D., y Robinson, J. A. (2012). *The origins of power, prosperity, and poverty: Why nations fail*. New York NY: Crown Business.
- Agosin, M., Larraín, G., Briones, I., Agostini, C., Sánchez, J.M., Soto, R., y Mies, V. (2017). *Propuestas para más y mejor crecimiento de largo plazo*. Crecer Juntos. Disponible en: <http://crecerjuntoschile.cl/wp-content/uploads/2017/08/Documento.pdf>
- Aninat, E. (27 de noviembre de 2015). *Entrevista con Miriam Leiva*. Eduardo Aninat: “Los errores e improvisaciones se pagan bien caro en economía, y tal vez, en política pronto”. Diario *Pulso*. Disponible en: <http://www.pulso.cl/economia-dinero/eduardo-aninat-los-errores-e-improvisaciones-se-pagan-bien-carro-en-economia-y-tal-vez-en-politica-pronto/>
- Antolín-Nicolás, P. (27 de diciembre de 2016). *Entrevista con Harold Castillo*. OCDE y pensiones: “El sistema de capitalización individual chileno es de los más admirados del mundo”. Diario *El Mercurio*. Disponible en: <http://www.emol.com/noticias/Economia/2016/12/27/837295/OCDE-y-pensiones-El-sistema-de-capitalizacion-individual-chileno-es-de-los-mas-admirados-del-mundo.html>
- Arellano, J. P. y Corbo, V. (2013). *Tributación para el desarrollo. Estudios para la reforma del sistema chileno*. CEP-CIEPLAN. Primera edición. Santiago, Chile. Disponible en: https://cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304100142/Libro_Tributacion-para-el-desarrollo.pdf
- Arellano, J. P. (2017). *Para mejorar las pensiones: aportes al debate*. Programa de Investigación e Innovación Social CIEPLAN-UTALCA. Primera edición. Santiago, Chile. Disponible en: http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/402/Para_mejorar_las_pensiones_aportes_al_debate.pdf
- Ashenfelter, O., Engle, R. F., McFadden, D. L., y Schmidt, K. (2018). Globalization: Contents and Discontents. *Contemporary Economic Policy*, 36(1), 29-43.
- Bachelet, M. (17 de agosto de 2017). Bachelet relativiza seriedad de informe de Hacienda sobre pensiones que advierte impacto de reforma en empleos: “No creo que sea tan alto”. Diario *El Mostrador*. Disponible en: <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2017/08/17/bachelet-relativiza-seriedad-de-informe-de-hacienda-sobre-pensiones-que-advierte-impacto-de-reforma-en-empleos-no-creo-que-sea-tan-alto/>

- Bachelet, M. (21 de mayo de 2015). Mensaje a la Nación. Discurso, Valparaíso. Disponible en: <http://www.cooperativa.cl/noticias/pais/politica/cuenta-publica/el-discurso-completo-de-la-presidenta-michelle-bachelet-del-21-de-mayo/2015-05-21/111743.html>
- Bachelet, M. (31 de agosto de 2017). Bachelet refuerza su visión económica en antesala de salida de Valdés y Céspedes: “No concibo el desarrollo de espalda a las personas”. Diario *Emol*. Disponible en: <http://www.emol.com/noticias/Nacional/2017/08/31/873408/Bachelet-refuerza-su-vision-economica-en-antesala-de-salida-de-Valdes-No-concibo-el-desarrollo-de-espalda-a-las-personas.html>
- BCCh. (2015a). *Informe de Política Monetaria, junio 2015*. Santiago, Chile.
- BCCh. (2015b). *Informe de Política Monetaria, septiembre 2015*. Santiago, Chile.
- BCCh. (2017a). *Informe de Política Monetaria, diciembre 2017*. Santiago, Chile.
- BCCh. (2017b). *Evaluación de impactos macroeconómicos de largo plazo de modificaciones al sistema de pensiones*. Santiago, Chile.
- Beason, R., y Weinstein, D. E. (1996). Growth, economies of scale, and targeting in Japan (1955-1990). *The Review of Economics and Statistics*, 286-295.
- Berstein, S. (2014). *Desafíos del sistema de pensiones y propuestas*. Presentación a la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. Disponible en: <https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/download/estudios-previsionales/comisionpensiones/audiencias-publicas-santiago/presentacion-solange-berstein.pdf>
- BID. (2014). *¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*. G. Crespi, E. Fernández-Arias, y E. Stein (Eds.). Washington D.C.
- Blonigen, B. (2013). Industrial Policy and Downstream Export Performance. *NBER Working paper* No 18694.
- Blum, U. (2011). An Economic Life in Vain– Path Dependence and East Germany’s Pre-and Post-Unification Economic Stagnation. *IWH Discussion papers* No 10/2011.
- Bravo, J. (2015). Cambios demográficos en Chile y pensiones: diagnóstico y propuestas. En LyD (Eds.). *Pensiones: Propuestas para el futuro* (pp.94-135). Santiago, Chile.
- Bustos, Á., Engel, E. M., y Galetovic, A. (2004). Could higher taxes increase the long-run demand for capital? Theory and evidence for Chile. *Journal of Development Economics*, 73(2), 675-697.
- CADEM. (2017). *Plaza Pública No 170*, 17 de abril de 2017. Disponible en: <https://www.cadem.cl/wp-content/uploads/2017/06/Track-PP-170-Abril-S2-VF.pdf>

- Calmfors, L., y Wren-Lewis, S. (2011). What should fiscal councils do? *Economic Policy*, 26(68), 649-695.
- Carlin, J. (24 junio de 2016). *Entrevista con Francisca Hosiasson*. John Carlin por Brexit: “Es la victoria de la ignorancia, el populismo banal y la xenofobia”. Estación radial *Duna*. Disponible en: http://www.duna.cl/programa/hablemos-en-off/2016/06/24/john-carlin-por-brex-it-es-la-victoria-de-la-ignorancia-populismo-banal-y-xenofobia/?utm_source=twitter&utm_medium=link&utm_content=johncarlin_ho&utm_campaign=editorial
- CENDA. (2015). *Viabilidad financiera del sistema de pensiones basado en el esquema de transferencias intergeneracionales explícitas en Chile*. Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo. Informe Final Completo. Disponible en: <http://www.cendachile.cl/Home/publicaciones/series-cenda/pensiones/viabilidad-de-sistema-de-pensiones-con-transferencias-intergeneracionales-explicitas/viabilidad-sistema-de-reparto-version-final-julio-2015/informes/informe-final-completo>
- CEP. (2012). *Estudio Nacional de Opinión Pública No 67*, julio-agosto 2012. Centro de Estudios Públicos Chile. Disponible en: <https://cepchile.cl/estudio-nacional-de-opinion-publica-julio-agosto-2012/cep/2016-03-04/095948.html>
- Cerda, R., y Larraín, F. (2005). Inversión privada e impuestos corporativos: evidencia para Chile. *Cuadernos de economía*, 42(126), 257-281.
- Cerda, R., y Larraín, F. (2010). Corporate taxes and the demand for labor and capital in developing countries. *Small Business Economics*, 34(2), 187-201.
- Cerda, R., y Saravia, D. (2009). Optimal capital income taxation under firm heterogeneity. *Central Bank of Chile Working papers* No 518.
- Cheyre, H. (2013). *Construyendo un país de emprendedores*. Santiago de Chile: Ediciones LyD.
- Cheyre, H., Larraín, G., Rivas, G., y Schmidt-Hebbel, K. (2016). *Una visión común y cuatro propuestas para impulsar el desarrollo productivo de Chile*. Consejo Nacional de la Innovación para el Desarrollo.
- Chile Vamos. (2017). *Bases del Programa de Gobierno del ex presidente de la república Sebastián Piñera. Principales acciones, iniciativas y proyectos*. Disponible en: https://sebastianpinera.cl/wp-content/uploads/bases_del_programa_de_gobierno-SP.pdf
- Chinn, M. D., y Ito, H. (2006). What matters for financial development? Capital controls, institutions, and interactions. *Journal of development economics*, 81(1), 163-192.

- Chumacero, R. A., Fuentes, R., y Schmidt-Hebbel, K. (2004). Chile's Free Trade Agreements: How Big is The Deal? *Documentos de Trabajo del Banco Central de Chile*, (264), 1-33.
- CLAPES-UC. (2015). Reales posibilidades de crecimiento de la economía chilena en el mediano plazo (2020). *Informe Macroeconómico, mayo 2015*. Santiago, Chile.
- CNP. (2016). Revisión de las agendas de productividad. Comisión Nacional de Productividad. Disponible en: <http://www.comisiondeproductividad.cl/wp-content/uploads/2016/09/Revision-de-las-agendas-de-productividad.pdf>
- Comisión Europea. (2012). EUROPA 2020: una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52010DC2020>
- Corbo, V., y Schmidt-Hebbel, K. (2003). Macroeconomic Effects of Pension Reform in Chile, in FIAP: *Pension Reforms: Results and Challenges*. CIEDESS, Santiago, Chile.
- Cox, A. (2017). Negociación Colectiva en Chile: Análisis Histórico y Efectos Probables de la Reforma del 2016-2017. Manuscrito.
- CPC. (2016a). *En Chile sí podemos. Iniciativas para mejorar juntos la productividad de Chile*. Confederación de la Producción y del Comercio. Disponible en: http://www.productividadchile.cl/wp-content/uploads/2016/04/LIBRO_FINAL_CPC.pdf
- CPC. (2016b). *Informe de la Comisión Asesora de Pensiones de la CPC*. Confederación de la Producción y del Comercio. Disponible en: <http://www.cpc.cl/wp-content/uploads/2017/01/Informe-Pensiones-CPC-FINAL.pdf>
- Criscuolo, C., Martin, R., Overman, H., y Van Reenen, J. (2007). The effect of industrial policy on corporate performance: Evidence from panel data. *Centre for Economic Performance, London School of Economics*.
- Decreto No 1251. (22 de agosto de 2014). Modifica Decreto No 621, de 2007, que crea Comité Financiero señalado en la Ley No 20.128, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Santiago, Chile. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1065693>
- Decreto No 621. (8 de mayo de 2007). Crea Comité Financiero Señalado en la Ley No 20.128, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Santiago, Chile. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=263602&idParte=8663788&idVersion=2007-08-11>

- Decreto No 767. (4 de mayo de 2014). Renuncia a Comité Financiero, decretos reglamentarios, principio de inderogabilidad singular, HACIE (Representado por Contraloría, no público). Santiago, Chile. Disponible en: <http://www.contraloria.cl/appinfo/LegisJuri/jurisprudencia.nsf/2c14219fb5bc2941042570990075ce9f/4bbd67fd570d75de84257d32004f71c2?OpenDocument>
- Diamond, P. (19 de junio de 2015). *Entrevista con Juan Paulo Iglesias*. “Diferencias de género en edad de retiro laboral son inusuales en países avanzados”. Diario *La Tercera*. Disponible en: <http://www2.latercera.com/noticia/peter-diamond-diferencias-de-genero-en-edad-de-retiro-laboral-son-inusuales-en-paises-avanzados/>
- DIPRES. (2013). *Informe de Finanzas Públicas Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2014*. Santiago, Chile.
- DIPRES. (2014a). *Acta: Resultados del Comité Consultivo del PIB Tendencial 2014*. Santiago, Chile.
- DIPRES. (2014b). *Acta: Resultados del Comité Consultivo del Precio de Referencia del Cobre 2014*. Santiago, Chile.
- DIPRES. (2014c). *Informe de Finanzas Públicas Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2015*. Santiago, Chile.
- DIPRES. (2014d). *Informe Financiero del Proyecto de ley de Reforma Tributaria*. Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos. Santiago, Chile. Disponible en: http://www.dipres.gob.cl/598/articles-115572_doc_pdf1.pdf
- DIPRES. (2014e). *Informe Financiero: Proyecto de Ley que crea un Régimen Unificado para los beneficios tributarios para las donaciones efectuadas a entidades sin fines de lucro*. Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos. Santiago, Chile. Disponible en: http://www.dipres.cl/597/articles-114741_doc_pdf.pdf
- DIPRES. (2015a). *Acta: Resultados del Comité Consultivo del PIB Tendencial 2015*. Santiago, Chile.
- DIPRES. (2015b). *Acta: Resultados del Comité Consultivo del Precio de Referencia del Cobre 2015*. Santiago, Chile.
- DIPRES. (2015c). *Informe de Finanzas Públicas Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2016*. Santiago, Chile.
- DIPRES. (2016a). *Acta: Resultados del Comité Consultivo del PIB Tendencial 2016*. Santiago, Chile.
- DIPRES. (2016b). *Acta: Resultados del Comité Consultivo del Precio de Referencia del Cobre 2016*. Santiago, Chile.

- DIPRES. (2016c). *Informe de Finanzas Públicas Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2017*. Santiago, Chile.
- DIPRES. (2017). *Informe de Finanzas Públicas Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2018*. Santiago, Chile.
- ECORYS-CASE. (2017). *Ex-ante Study of a Possible Modernisation of the EU-Chile Association Agreement*. Reporte preparado para la Comisión Europea. Disponible en: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c2fa1e63-3c3e-11e7-a08e-01aa75ed71a1>
- Edwards, S. (27 de julio de 2015). *Entrevista con Olga Bustamante*. Sebastián Edwards: “El problema de fondo no es que falte dinero, es que el programa es malo, las reformas son malas, el diagnóstico es malo”. *Diario Pulso*. Disponible en: <http://www.pulso.cl/economia-dinero/sebastian-edwards-el-problema-de-fondo-no-es-que-falte-dinero-es-que-el-programa-es-malo-las-reformas-son-malas-el-diagnostico-es-malo/>
- Edwards, S., y Edwards, A. C. (2002). Social security privatization reform and labor markets: The case of Chile. *Economic Development and Cultural Change*, 50(3), 465-489.
- ENUSC. (2014). *Encuesta Nacional urbana de Seguridad Ciudadana 2014*. Subsecretaría de Prevención del Delito. Disponible en: <http://www.seguridadpublica.gov.cl/media/2015/04/ENUSC-2014.pdf>
- Escobar, R. (2012). Elementos para una Revisión Crítica de la Legislación Chilena sobre Incentivos Tributarios a las Donaciones con Fines Filantrópicos y de Emprendimiento Social. Manuscrito.
- Ferreiro, A. (6 de abril de 2017). *Entrevista con Alfonso González*. Ex super de Pensiones: No hay razones técnicas para que las AFP no administren el 5%. *Diario Emol*. Disponible en: <http://www.emol.com/noticias/Economia/2017/04/06/853035/Ex-super-de-Pensiones-No-hay-razones-tecnicas-para-que-las-AFP-no-administren-el-5.html>
- Fuentes, R. (2012). *Acerca del crecimiento económico de Chile*. Estudio de trasfondo preparado para el Grupo Res Publica Chile. Disponible en: <http://95propuestas.cl/site/wp-content/uploads/2013/05/acerca-del-crecimiento-economico-chile-no-rodrigo-fuentes.pdf>
- Fukuyama, F. (1992). *The end of history and the last man*. New York, NY: Simon and Schuster.
- García, C. (2012). Impacto del costo de la energía eléctrica en la economía chilena: una perspectiva macroeconómica. Manuscrito.

- Gobierno de Chile. (2017). *Informe de Diagnóstico e Implementación de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Chile*. Chile Agenda 2030, objetivos de desarrollo sostenible. Disponible en: http://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/ods/undp_cl_ODS_Informe_ODS_Chile_ante_NU_Septiembre2017.pdf
- Grossman, C. (21 enero de 2018). *Entrevista con Gabriel Pardo*. “La Corte ya determinó que este no es un caso para reclamar un pedazo del territorio chileno”. Diario *El Mercurio*. Disponible en: <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=436895>
- Grupo Res Publica Chile. (2013). *95 propuestas para un Chile mejor*. Disponible en: <http://95propuestas.cl/>
- Harrison, R., y Atal, R. (2012). Diseño del incentivo del reciclaje. Instituto de Economía, Universidad Católica de Chile. No publicado.
- Herndon, T., Ash, M., y Pollin, R. (2013). Does high public debt consistently stifle economic growth? A critique of Reinhart and Rogoff. *Political Economy Research Institute*, Working paper series No 332.
- Hsieh, C. T., y Parker, J. A. (2006). Taxes and growth in a financially underdeveloped country: evidence from the chilean investment boom. *NBER working paper* No w12104.
- Iglesias, A. (2015). El pilar solidario: revisión y propuestas de perfeccionamiento. En LyD (Eds.). *Pensiones: Propuestas para el futuro* (pp.48-74). Santiago, Chile.
- IMF. (2015). *World Economic Outlook, April 2015*. International Monetary Fund. Research Dept.
- IMF. (2016a). *World Economic Outlook, April 2016*. International Monetary Fund. Research Dept.
- IMF. (2016b). *Chile: Staff Concluding Statement of the 2016 Article IV Mission*. Mission Concluding Statement. Disponible en: <http://www.imf.org/en/News/Articles/2016/11/02/MS110216-Chile-Staff-Concluding-Statement-of-the-2016-Article-IV-Mission>
- IMF. (2017). *World Economic Outlook, October 2017*. International Monetary Fund. Research Dept.
- Irrarázaval, I. (2015). Comportamiento previsional: ¿cuánto influyen los programas sociales?. En LyD (Eds.). *Pensiones: Propuestas para el futuro* (pp.76-92). Santiago, Chile.

- ITAQA. (2012). *Evaluation of the economic impact of the trade pillar of the EU-Chile Association Agreement*. Reporte preparado para la Dirección General del Comercio de la Comisión Europea. Disponible en: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/august/tradoc_149881.pdf
- Lagos, L.F., y Klapp, F. (2013). *Evaluación de las propuestas de la reforma tributaria*. Estudio de trasfondo preparado para el Grupo Res Publica Chile. Disponible en: <http://95propuestas.cl/site/wp-content/uploads/2013/05/evaluacion-de-propuestas-de-reforma-tributaria-luis-felipe-lagos-y-francisco-klapp.pdf>
- Lane, M. P. R., y Milesi-Ferretti, M. G. M. (2017). International financial integration in the aftermath of the global financial crisis. *IMF Working paper* WP/17/115.
- Lee, J. W. (1996). Government interventions and productivity growth. *Journal of economic Growth*, 1(3), 391-414.
- Lefort, F. (2007). *Hacia un mejor gobierno corporativo en Chile*. Dirección de Asuntos Públicos UC.
- Lefort, F., y Walker, E. (2002). Pension reform and capital markets: are there any (hard) links? *Revista ABANTE*, Vol. 5, No 2, pp. 77-149.
- Loayza, N. y Schmidt-Hebbel, K. (2014). New evidence on crime in the world. Trabajo en progreso.
- LyD. (2011). Costo de la Delincuencia en Chile: En Sostenido Aumento. *Temas Públicos* No 1042. Disponible en: http://lyd.org/other/files_mf/tp1042costode-ladelincuenciamlll.pdf
- Martínez, C., Morales, G., y Valdés, R. (2001). Cambios estructurales en la demanda por trabajo en Chile. *Economía Chilena*, 4(2), 5-25.
- Martínez, G., Edwards, G., y Contreras, J. P. (2015). El seguro de longevidad y las pensiones de cuarta edad. En LyD (Eds.). *Pensiones: Propuestas para el futuro* (pp.136-163). Santiago, Chile.
- Medina, J., y Valdés, R. (1998). Flujo de Caja y Decisiones de Inversión en Chile: Evidencia de Sociedades Anónimas Abiertas. *Cuadernos de Economía*, 35, número 106, p. 301-323.
- Ministerio de Hacienda. (2015). Estado de la Hacienda Pública 2015. Disponible en: <http://www.hacienda.cl/documentos/estado-de-la-hacienda-publica/estado-de-la-hacienda-publica-2015/estado-de-la-hacienda-publica-2015.html>
- Ministerio de Hacienda. (2016). 22 medidas para impulsar la productividad y ampliar la capacidad de crecimiento de la economía. Disponible en: <http://www.hacienda.cl/ano-de-la-productividad-2016/infografias/22-medidas-para-impulsar-la.html>

- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nutt, D. J., King, L. A., y Phillips, L. D. (2010). Drug harms in the UK: a multicriteria decision analysis. *The Lancet*, 376(9752), 1558-1565.
- Nutt, D., King, L. A., Saulsbury, W., y Blakemore, C. (2007). Development of a rational scale to assess the harm of drugs of potential misuse. *The Lancet*, 369(9566), 1047-1053.
- OECD. (2009). *The Effectiveness and Scope of Fiscal Stimulus*. Economic Outlook Interim Report, chapter 3. Disponible en: <https://www.oecd.org/eco/outlook/42421337.pdf>
- OECD. (2011). *Pensions at a Glance 2011. Retirement-income systems in OECD and G20 countries*. OECD Publishing.
- OECD. (2012). *Pension Markets in Focus*. OECD Publishing.
- OECD. (2013). *Pension Markets in Focus*. OECD Publishing.
- OECD. (2015). *Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 indicators*. OECD Publishing.
- OECD. (2016a). *Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Chile: la capacidad del gobierno para asegurar una regulación de alta calidad*. Ediciones OCDE.
- OECD. (2016b). *OECD Pensions Outlook 2016*. OECD Publishing.
- OECD. (2017). *Economic Policy Reforms 2017: Going for Growth*. OECD publishing.
- Olate, M. (10 de agosto de 2016). Las frases que justificaron legalmente la pensión de Myriam Olate hasta que Contraloría la invalidó. Diario Emol. Disponible en: <http://www.emol.com/noticias/Nacional/2016/08/10/816662/Las-frases-que-justificaron-legalmente-la-pension-de-Myriam-Olate-hasta-que-Contraloria-la-invalido.html>
- Olavarría, M. (2015). Costos del delito según el método contable: un estudio comparado de los casos de Chile, Costa Rica, Honduras, Paraguay y Uruguay. En L. Jaitman (Eds.). *Los costos del crimen y la violencia en el bienestar en América Latina y el Caribe*. (pp.37-68) Washington D.C.
- Page, J. (1994). The East Asian miracle: four lessons for development policy. *NBER Macroeconomics Annual*, 9, 219-269.
- Paredes, R., y Díaz, D. (2013). Pensiones y Tasas de Remplazo generadas por el Sistema de AFP en Chile. Manuscrito.
- Parro, F. (2015). La importancia del mercado laboral para mejorar las pensiones de vejez. En LyD (Eds.). *Pensiones: Propuestas para el futuro* (pp.184-219). Santiago, Chile.

- Piketty, T. (2014). *Capital in the 21st century*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rayman, D. (2017). *Estimación de aumentos de la tasa de cotización previsional sobre los mercados laborales en Chile*. Tesis de Ingeniería Comercial, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Reinhart, C. M., y Rogoff, K. S. (2009). *This time is different: Eight centuries of financial folly*. New Jersey: Princeton University Press.
- Reinhart, C. M., y Rogoff, K. S. (2010). Growth in a Time of Debt. *American Economic Review*, 100(2), 573-78.
- Resolución No 222. (23 de agosto de 2014). Dispone el cese de Don Arturo Cifuentes Ovalle como integrante y presidente del Comité Financiero establecido en la Ley No 20.128, Santiago, Chile. Disponible en: <http://www.hacienda.cl/fondos-soberanos/legislacion/comite-financiero/resolucion-n-222-de-2014-re-mueve.html>
- Resolución No W001231. (18 de agosto de 2014). Sobre la Legalidad del Decreto No 767 del Ministerio de Hacienda. Santiago, Chile. Disponible en: <http://s2.pulso.cl/wp-content/uploads/2014/08/1992104.pdf>
- Rodríguez, L. (02 de noviembre de 2014). *Entrevista con Marcela Vélez-Plickert*. Cinco testigos relatan las últimas horas de la cortina que separó al mundo. *El Mercurio*, p. 6. Disponible en: <http://impresa.elmercurio.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2014-11-02&dtB=02-11-2014%200:00:00&PaginaId=6&bodyid=10>
- Rodrik, D. (2008). Normalizing industrial policy. Commission on Growth and Development. *Working paper* No 3.
- Romer, C. D., y Romer, D. H. (2010). The macroeconomic effects of tax changes: estimates based on a new measure of fiscal shocks. *American Economic Review*, 100(3), 763-801.
- Rummel, R. J. (1994). *Death by government: genocide and mass murder in the twentieth century*. New Brunswick, NJ: Transaction.
- Schmidt-Hebbel, K. (2014). El sistema previsional de Chile: antecedentes, retos y propuestas de reforma. Comisión Asesora Presidencial del Sistema de Pensiones. Manuscrito.
- The Economist. (13 de noviembre de 2014). The politics of inclusion. Disponible en: <https://www.economist.com/news/21631845-broader-approach-development-will-be-needed-2015-and-beyond-suggests-michelle>

- The Economist. (5 de abril de 2014). A political FUTbol. Michelle Bachelet's struggle to combine equity and growth in Chile. Disponible en: <https://www.economist.com/news/americas/21600133-michelle-bachelets-struggle-combine-equity-and-growth-chile-political-futbol>
- UNODC. (2014). *World Drug Report 2014*. United Nations Office on Drugs and Crime. Disponible en: <http://www.unodc.org/wdr2014/>
- Valdés, R. (4 de junio de 2015). Ministro de Hacienda sobre ajuste en proyecciones de crecimiento: "Lo tomamos como desafío". *Página web de la Presidencia de Chile*. Disponible en: <http://www.gob.cl/ministro-de-hacienda-sobre-ajuste-en-proyecciones-de-crecimiento-lo-tomamos-como-desafio/>
- Valdés, S. (2015). Reparto y capitalización frente a frente: ventajas y desventajas. En LyD (Eds.). *Pensiones: Propuestas para el futuro* (pp.256-277). Santiago, Chile.
- van Amsterdam, J., Opperhuizen, A., Koeter, M., y van den Brink, W. (2010). Ranking the harm of alcohol, tobacco and illicit drugs for the individual and the population. *European Addiction Research*, 16(4), 202-207.
- Vergara, R. (2007). Taxation and private investment: Evidence for Chile. *Applied Economics*, 42(6), 717-725.

Personas que aparecen en este libro

285

- Acemoglu, Daron
 - › 83
- Agosin, Manuel
 - › 149, 153, 257
- Alvear, Soledad
 - › 180
- Ampuero, Roberto
 - › 23
- Arenas, Alberto
 - › 153, 166, 263
- Bachelet, Michelle
 - › 22, 47, 63, 99, 100, 109, 113-115, 118, 12, 143, 152, 173, 195, 224, 244, 252, 264, 265, 269
- Berstein, Solange
 - › 112, 206
- Bravo, David
 - › 206
- Cameron, David
 - › 113
- Carrasco, Martín
 - › Agradecimientos
- Castro, Fidel
 - › 63
- Castro, Raúl
 - › 63
- Cerda, Rodrigo
 - › 265
- Céspedes, Felipe
 - › 255
- Chahuán, Francisco
 - › 180
- Chumacero, Rómulo
 - › 43, 44
- Cifuentes, Arturo
 - › 155
- Cominetti, Marisa
 - › Agradecimientos
- Contreras, Dante
 - › 82
- Corbo, Vittorio
 - › 148
- Cox, Jo
 - › 31
- D. Roosevelt, Franklin
 - › 237
- Da Silva, Lula
 - › 113
- Dalai Lama
 - › 113
- Dávalos B., Sebastián
 - › 113
- Deaton, Angus
 - › 206
- Del Campo, Cristián SJ
 - › 83
- Diamond, Peter
 - › 206
- Díaz, Juan Jaime
 - › Agradecimientos
- Douglas, Roger
 - › 59
- Escobar, Ricardo
 - › 181
- Espinoza, Vicente
 - › 82, 83
- Eyzaguirre, Nicolás
 - › 148, 153, 163, 259, 264
- Fernández, Rafael
 - › 197
- Ferreiro, Alejandro
 - › 83

- Figueroa, Nicolás
 › 82, 83
 Fischmann, Fernando
 › 94
 Fontaine, Juan Andrés
 › 82
 Foxley, Alejandro
 › 84
 Frei, Eduardo
 › 89
 Fuentes, Rodrigo
 › 43, 44
 Gallego, Francisco
 › 82
 Gauck, Joachim
 › 18, 19
 Gómez, José Antonio
 › 180
 González, Gustavo
 › Agradecimientos
 González, Hermann
 › 152
 Gorbachov, Mikhail
 › 18
 Guillier, Alejandro
 › 49
 Guzmán, Eugenio
 › 82, 83, 237
 Guzmán, José Antonio
 › 107
 Gyorgy, Kopits
 › 153
 Honecker, Erich
 › 19
 Honecker, Margot
 › 19
 Iglesias, Augusto
 › 112, 206
 Isabel II
 › 58
 Jana, Álvaro
 › 43
 Kirchner, Cristina
 › 113
 Kopits, Gyorgy
 › 153
 Krauss, Alejandra
 › 258, 260
 Krugman, Paul
 › 144
 Kubick, Carlos
 › Agradecimientos
 Lagos E., Ricardo
 › 163, 236, 237, 252, 261
 Lagos W., Ricardo
 › 180
 Lagos, Luis Felipe
 › 149, 153
 Larraín, Felipe
 › 84, 149, 153
 Larraín, Hernán
 › 247
 Lopeandia, Felipe
 › 47
 Luksic, Andrónico
 › 79
 Macron, Emmanuel
 › 111
 Maduro, Nicolás
 › 53
 Martínez, Isaac
 › Agradecimientos
 Mayol, Alberto
 › 49
 Mendoza, Ramiro
 › 154
 Merkel, Angela
 › 18, 19, 113
 Montero, Juan Pablo
 › 82
 Morales, Evo
 › 63
 Morandé, Felipe
 › 153

- Muñoz, Heraldo
› 63
- Navarro, Alejandro
› 180
- Niehaus, Greta
› Agradecimientos
- Obama, Barack
› 113
- Orpis, Jaime
› 180
- Pacheco, Máximo
› 255
- Peralta, Roberto
› 181
- Piedrabuena, Bernardita
› 153
- Piketty, Thomas
› 209
- Pinochet, Augusto
› 22, 54
- Piñera, Sebastián
› 66, 149, 169, 173-174, 196, 244,
248, 251, 255-256, 260, 266-269
- Putin, Vladimir
› 248
- Quiroz, Jorge
› 82
- Rajoy, Mariano
› 25
- Rayman, David
› 222
- Rebolledo, Andrés
› 47
- Reinhart, Carmen
› 144
- Repetto, Andrea
› 82, 83
- Robinson, James
› 83, 105
- Rogoff, Ken
› 144
- Rousseff, Dilma
› 112, 113
- Sánchez, Beatriz
› 49
- Schmidt-Hebbel, Diego
› 232
- Sepúlveda, Eduardo
› Agradecimientos
- Tello, Juan Carlos
› Agradecimientos
- Thatcher, Margaret
› 59
- Tokman, Andrea
› 82
- Tsipras, Alexis
› 29
- Valdés, Alberto
› 57
- Valdés, Rodrigo
› 122, 133, 163, 165-166, 169
- Valdés, Salvador
› 122, 206, 209, 258, 260
- Valenzuela, Juan Pablo
› 94
- Valls, Manuel
› 111
- Velasco, Andrés
› 148, 153, 154
- Vélez-Plickert, Marcela
› Agradecimientos
- Von Wolfersdorff, Jeannette
› 180
- Walker, Ignacio
› 112
- Wolf, Martin
› 144
- Xiaoping, Deng
› 188
- Zegers, Cristián
› Agradecimientos
- Zolezzi, Alfredo
› 94

El libro de Klaus Schmidt-Hebbel llega en el momento justo. Nos invita a aprender de los errores del pasado y a implementar sin complejos reformas estructurales que nos permitan retonar la senda del desarrollo. El libro no es la suma de 50 ensayos, sino una conversación profunda donde cada uno de ellos se conecta con el mensaje central del texto: el desarrollo integral de Chile no va a ocurrir en forma automática. Por el contrario, requiere de un importante esfuerzo político y de una hoja de ruta con alta rigurosidad técnica.

Felipe Kast, Senador de la República

Una mirada lúcida, amena y, tal vez, conservadora a los grandes cambios en la economía y política mundial y latinoamericana, incluyendo Chile. Erodición más pluma fácil, hacen de estos artículos una lectura obligada para entender desde la óptica del profesor Schmidt-Hebbel el cambio epocal que estamos viviendo en los últimos años. Su lectura enriquece nuestra visión del mundo.

Ricardo Lagos E., Ex Presidente de la República

Una contribución muy relevante para la comprensión de los problemas y desafíos de la economía mundial. Constituye un análisis crítico y provocativo de las recientes políticas públicas en Chile, con propuestas que invitan a un profundo y necesario debate de ideas.

Alejandra Mizala, Directora del Instituto de Estudios Avanzados en Educación y académica del CEA-Ingeniería Industrial, Universidad de Chile

Los ensayos de Klaus Schmidt-Hebbel son una amalgama perfecta entre el rigor académico, la opinión fuerte e implacable, y una argumentación inteligente y sagaz. La mente clara y disciplinada de Klaus es capaz de desdoblarse su formación de economista para abordar temas muy variados, que sobrepasan los límites tradicionales de la teoría económica para enfocarse en cuestiones tan relevantes para las sociedades modernas como la liberalización de las drogas, la eutanasia y el valor per se de la libertad y la diversidad.

Felipe Morandé, Ex Ministro de Estado y economista

Aguda y refrescante mirada de la realidad económica, política y social reciente. Un estilo particularmente provocativo que no deja indiferente al lector. Inquisitivo, irónico e hiriente en sus diagnósticos, pero siempre con propuestas de soluciones bien fundamentadas, empapadas de la experiencia internacional, el análisis técnico y, sobre todo, motivado por contribuir a encontrar el camino hacia el desarrollo sustentable.

Andrea Tokman, Economista Jefe Quiñenco S.A.

www.ellibero.cl

EDICIONES
EL LIBERO

